



**ACTA HISTRIAE**  
**26, 2018, 3**



UDK/UDC 94(05)

ISSN 1318-0185 (Print)  
ISSN 2591-1767 (Online)



Zgodovinsko društvo za južno Primorsko - Koper  
Società storica del Litorale - Capodistria

# **ACTA HISTRIAE**

## **26, 2018, 3**

KOPER 2018

ISSN 1318-0185 (Tiskana izd.)  
ISSN 2591-1767 (Spletna izd.)

UDK/UDC 94(05)

Letnik 26, leto 2018, številka 3

**Odgovorni urednik/**

*Direttore responsabile/  
Editor in Chief:*

Darko Darovec

**Uredniški odbor/**

*Comitato di redazione/  
Board of Editors:*

Gorazd Bajc, Furio Bianco (IT), Flavij Bonin, Dragica Čeč, Lovorka Čoralić (HR), Darko Darovec, Marco Fincardi (IT), Darko Friš, Aleksej Kalc, Borut Klabjan, John Martin (USA), Robert Matijašić (HR), Darja Mihelič, Edward Muir (USA), Egon Pelikan, Luciano Pezzolo (IT), Jože Pirjevec, Claudio Povoło (IT), Marijan Premović (MNE), Vida Rožac Darovec, Andrej Studen, Marta Verginella, Salvator Žitko

**Urednika/Redattori/**

*Editors:*

Gorazd Bajc, Urška Lampe

**Gostujoči urednik/**

*Guest Editor:*

Paolo Wulzer

**Prevodi/Traduzioni/**

*Translations:*

Urška Lampe (slo.), Gorazd Bajc (it.)

**Lektorji/Supervisione/**

*Language Editor:*

Urška Lampe (angl., slo.), Gorazd Bajc (it.)

**Stavek/Composizione/**

*Typesetting:*

Založništvo PADRE d.o.o.

**Izdajatelj/Editori/**

*Published by:*

Zgodovinsko društvo za južno Primorsko - Koper / Società storica del Litorale - Capodistria® / Inštitut IRRIS za raziskave, razvoj in strategije družbe, kulture in okolja / Institute IRRIS for Research, Development and Strategies of Society, Culture and Environment / Istituto IRRIS di ricerca, sviluppo e strategie della società, cultura e ambiente®

**Sedež/Sede/Address:**

Zgodovinsko društvo za južno Primorsko, SI-6000  
Koper-Capodistria, Garibaldijeva 18 / Via Garibaldi 18  
e-mail: actahistriae@gmail.com; www.zdjp.si

**Tisk/Stampa/Print:**

Založništvo PADRE d.o.o.

**Naklada/Tiratura/Copies:**

300 izvodov/copie/copies

**Finančna podpora/**

*Supporto finanziario/*

*Financially supported by:*

Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije / Slovenian Research Agency, Mestna občina Koper, Luka Koper d.d.

**Slika na naslovnici/**

*Foto di copertina/*

*Picture on the cover:*

*Pogovori med Leonidom Brežnjevom in Richardom Nixonom leta 1973 /  
Colloqui tra Leonid Brežnev e Richard Nixon nel 1973 / Leonid Brezhnev and  
Richard Nixon talks in 1973 (Wikimedia Commons).*

Redakcija te številke je bila zaključena 25. novembra 2018.

Revija Acta Histriae je vključena v naslednje podatkovne baze / Gli articoli pubblicati in questa rivista sono inclusi nei seguenti indici di citazione / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in: Thomson Reuters: Social Sciences Citation Index (SSCI), Social Scisearch, Arts and Humanities Citation Index (A&HCI), Journal Citation Reports / Social Sciences Edition (USA); IBZ, Internationale Bibliographie der Zeitschriftenliteratur (GER); International Bibliography of the Social Sciences (IBSS) (UK); Referativnyi Zhurnal Viniti (RUS); European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS); Elsevier B. V.: SCOPUS (NL)

Vsi članki so v barvni verziji prosto dostopni na spletni strani: <http://www.zdjp.si>.

All articles are freely available in color via website <http://www.zdjp.si>.

VSEBINA / INDICE GENERALE / CONTENTS

**Raffaele Nocera:** Italia, America Latina, Cile: dalla Seconda guerra mondiale ai primi anni della Guerra fredda ..... 673  
*Italy, Latin America, Chile: From the Second World War to the Early Cold War*  
*Italija, Latinska Amerika, Čile: od druge svetovne vojne do prvih let hladne vojne*

**Urška Lampe:** Guerra gelida a Belgrado. Le deportazioni in Jugoslavia dalla Venezia Giulia nel secondo dopoguerra. La questione degli elenchi e nuove fonti ..... 691  
*Ledena vojna v Beogradu. Deportacije v Jugoslavijo iz Julijske krajine po drugi svetovni vojni. Problematika seznamov in novi viri*  
*Ice War in Belgrade. The Deportations to Yugoslavia from Venezia Giulia in the Aftermath of World War II. The Issue of Lists and New Sources*

**Federico Tenca Montini:** La soluzione migliore per Trieste: la proposta jugoslava di amministrazione congiunta del Territorio libero di Trieste (1952–1953) ..... 713  
*The Best Solution for Trieste: The Yugoslav Proposal of Joint Administration of the Free Territory of Trieste (1952–1953)*  
*Najboljša rešitev za Trst: jugoslovanski predlog za skupno administracijo Svobodnega tržaškega ozemlja (1952–1953)*

**Emanuele Parrillo:** The Anglo-American Special Relationship and Yugoslavia in the Early Cold War ..... 733  
*La "relazione speciale" anglo-americana e la Jugoslavia nella prima fase della Guerra Fredda*  
*Angloameriški "posebni odnosi" in Jugoslavija v zgodnjem času hladne vojne*

**Lucio Barbetta:** Gli Stati Uniti e l'evoluzione dell'ONU nella prima fase della coesistenza pacifica (1955–1960) ..... 765  
*The United States and the Evolution of the UN in the First Phase of the Pacific Coexistence (1955–1960)*  
*Združene države Amerike in razvoj Organizacije združenih narodov v prvi fazi miroljubne koeksistence (1955–1960)*



- Karlo Ruzicic-Kessler:** Avvicinamento e cooperazione interregionale: La Jugoslavia nei rapporti di vicinato con l’Austria e l’Italia (1968–1978)..... 787  
*Rapprochement and Interregional Cooperation: Neighbourly Relations of Yugoslavia with Austria and Italy (1968–1978)*  
*Približevanje in medregionalno sodelovanje: medsosedski odnosi Jugoslavije z Avstrijo in Italijo (1968–1978)*
- Alessandro Leonardi:** Un invitato di pietra? I Forward-Based Systems e il Controllo degli Armamenti da Nixon a Reagan ..... 807  
*A Stone Guest? The Forward-Based Systems and the Arms Control Negotiations from Nixon to Reagan*  
*Banket iz kamna? Forward-Based Systems in nadzor oboroževanja od Nixona do Reagana*
- Paolo Wulzer:** “Non permetteremo un altro Iran”. Gli Stati Uniti, la difesa dell’Arabia Saudita e il corollario Reagan alla dottrina Carter (1980–1981) ..... 829  
*“We will not permit another Iran”. The United States, the Protection of Saudi Arabia and the Reagan Corollary to the Carter Doctrine (1980–1981)*  
*“Ne bomo dovolili drugega Irana”. Združene Države Amerike, zaščita Saudove Arabije in Reaganov corollarium glede Carterjeve doktrine (1980–1981)*
- Luca Ratti:** The European Union’s Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Lisbon: Mission Unaccomplished ..... 851  
*La politica di sicurezza e difesa dell’Unione Europea da Maastricht a Lisbona: missione incompiuta*  
*Varnostna in obrambna politika Evropske Unije, od Maastrichta do Lizbone: neuresničena misija*
- Marijan Premović:** Trgovački odnosi Zete i Dubrovnika od 1385. do 1403. godine ..... 873  
*Le relazioni commerciali tra Zeta e Dubrovnik dal 1385 al 1403*  
*Trade Relations between Zeta and Dubrovnik from 1385 to 1403*

<b>David Hazemali &amp; Mateja Matjašič Friš:</b> »Naši simpatizerji Avstrije so bili utišani kot z nabojem«. Položaj slovenske skupnosti v Združenih državah Amerike v času prve svetovne vojne .....	899
<i>»I nostri simpatizzanti dell'Austria sono stati zittiti con la forza«.</i>	
<i>La comunità slovena negli Stati Uniti d'America durante la Prima guerra mondiale</i>	
<i>»Our Austro-Sympathizers Were Silenced as though by a Shot«.</i>	
<i>Status of the Slovenian Community in the United States During the First World War</i>	
 <b>Darko Friš, Janez Osojnik &amp; Gorazd Bajc:</b> Koroška v odločilnem letu 1920: delovanje plebiscitne komisije .....	923
<i>La Carinzia nell'anno decisivo 1920: il funzionamento della commissione per il plebiscito</i>	
<i>Carinthia in the Decisive Year 1920: the Activities of the Plebiscite Commission</i>	
 <b>Darko Friš, Aleš Maver &amp; Nataša Maver Šoba:</b> Arheologija vic in pekla: k tipologiji koncev druge svetovne vojne v Evropi .....	945
<i>L'archeologia del purgatorio e dell'inferno: intorno alle tipologie della fine della Seconda guerra mondiale in Europa</i>	
<i>Archaeology of Purgatory and Hell: on the Typology of the Second World War Endings in Europe</i>	
 Navodila avtorjem .....	973
<i>Istruzioni per gli autori</i> .....	976
<i>Instructions to authors</i> .....	980



## ITALIA, AMERICA LATINA, CILE: DALLA SECONDA GUERRA MONDIALE AI PRIMI ANNI DELLA GUERRA FREDDA

*Raffaele NOCERA*

Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Largo S. Giovanni  
Maggiore 30, 80134 Napoli, Italia  
e-mail: [rocera@unior.it](mailto:rocera@unior.it)

### SINTESI

*Il presente articolo affronta alcuni aspetti delle relazioni politico-diplomatiche intercorse tra l’Italia e l’America Latina nell’arco temporale compreso tra l’immediato secondo dopoguerra e la metà degli anni Cinquanta. È questo un periodo ancora poco indagato dalla storiografia, se si eccettuano alcuni lavori di Aldo Albónico, basati su una prima analisi della documentazione diplomatica italiana – che rimontano tuttavia alla fine degli anni 1980 –, e quelli successivi di Ludovico Incisa di Camerana. Il contributo si basa, oltre che sulla letteratura esistente, sulla raccolta dei Documenti diplomatici italiani, a oggi ferma al 30 giugno 1952, e, per quanto concerne il caso cileno, sui documenti consultabili presso l’Archivio Storico-Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri.*

*Parole chiave: Italia, America Latina, Cile, Seconda guerra mondiale, Guerra fredda*

## ITALY, LATIN AMERICA, CHILE: FROM THE SECOND WORLD WAR TO THE EARLY COLD WAR

### ABSTRACT

*This article deals with some aspects of political-diplomatic relations between Italy and Latin America in the period between the immediate post-World War II period and the mid-1950s. This is a period not yet investigated by historiography, except for some works by Aldo Albónico, based on a first analysis of the Italian diplomatic documentation – which date back to the end of the 1980s – and the subsequent ones by Ludovico Incisa di Camerana. The article is based, as well as on the existing literature, on the collection of Italian diplomatic documents, to date until June 30, 1952, and, as regards the Chilean case, on the documents available at the Historical-Diplomatic Archives of the Ministry of Foreign Affairs.*

*Keywords: Italy, Latin America, Chile, Second World War, Cold War*



## DALLA RIPRESA DELLE RELAZIONI DIPLOMATICHE ALL'INDIFFERENZA DELLA PRIMA METÀ DEGLI ANNI 1950

Conclusa la seconda guerra mondiale, le autorità italiane si sforzarono di riallacciare i rapporti con i paesi dell'America Latina per non buttare al vento un patrimonio di amichevoli relazioni messe a dura prova dal fascismo<sup>1</sup> e dalla sciagurata partecipazione dell'Italia al conflitto e, soprattutto, perché il supporto delle nazioni del subcontinente latinoamericano era considerato indispensabile “nel quadro della ripresa di una posizione internazionale dell'Italia” (Ferraris, 1996, 82). Roma riteneva che nella regione l'Italia avesse “una posizione preminente per ragioni etniche, religiose, culturali e linguistiche”, e che il riavvicinamento avrebbe, inoltre, consentito di aumentare il suo prestigio e offerto la possibilità di “avere maggiori e diretti contatti con l'estero” (Albónico, 1988, 437)<sup>2</sup>.

L'interesse mostrato dalle autorità italiane per l'America Latina nell'immediato dopoguerra fu, dunque, sostanzialmente strumentale, ossia diretto a ottenere il sostegno per un giusto ed equo trattato di pace<sup>3</sup>, “e poi per una revisione delle clausole del medesimo, relativamente specie alle ex colonie” (Albónico, 1987, 378)<sup>4</sup>. I paesi latinoamericani accolsero con favore l'iniziativa italiana. In prima fila figurarono l'Argentina<sup>5</sup> – nonostante la cautela che dovette mostrare l'Italia nei confronti del paese rioplatense a causa dell'ostilità statunitense per il ritardo con cui Buenos Aires aveva dichiarato guerra ai paesi dell'Asse<sup>6</sup> – e, soprattutto, il Brasile, unico Stato dell'area a partecipare alla conferenza dei Ventuno che si tenne a Parigi dal luglio al mese di ottobre del 1946, e che, in ragione di tale presenza, agì in nome di tutti i paesi della regione<sup>7</sup>.

- 1 Sulla politica estera fascista in America Latina nella prima metà degli anni 1930 cfr. i lavori di Mugnaini, 1986 e 2008.
- 2 La citazione è tratta da un appunto sottoposto al maresciallo Pietro Badoglio il 28 ottobre del 1943 riguardante il problema delle relazioni dell'Italia con l'America Latina.
- 3 Si vedano, a mo' di esempio, le comunicazioni del Segretario Generale agli Esteri, Renato Prunas, all'ambasciatore in Brasile, Mario Augusto Martini, del 23 settembre 1945, e sempre di Prunas all'ambasciatore a Washington, Alberto Tarquiani, del giorno seguente. In quest'ultima, si rilevava pure che tra le “moltissime cose da fare nell'America Latina”, ci fosse quella di “ristabilire la normalità e riprendere il regolare contatto” (DDI, 10/II).
- 4 Tale connotazione strumentale si sarebbe riproposta anche in occasione dell'ammissione italiana all'ONU (cfr. Albónico, 1992, 133). Sul sostegno, ripetutamente ricercato dall'Italia, dei paesi latinoamericani alla revisione del trattato di pace ancora al principio degli anni 1950, si veda, a mo' di esempio, il telespresso inviato il 7 giugno 1951 dal ministro degli Esteri Sforza ai rappresentanti diplomatici italiani in America Latina (DDI, 11/V).
- 5 Cfr. il telegramma dell'incaricato d'affari italiano a Buenos Aires, Giovanni Fornari, al Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri, Alcide De Gasperi, del 16 maggio 1946, e la risposta di quest'ultimo del 31 maggio; infine, i telegrammi sempre di Fornari a De Gasperi del 6 e 12 luglio (DDI, 10/III).
- 6 Va ricordato che l'Argentina, nel gennaio del 1944, non aveva rotto le relazioni diplomatiche con l'Italia ma solo con la Germania e il Giappone, proprio in ragione del fatto che dal settembre del '43 la penisola (una parte di essa) era passata al campo alleato.
- 7 Cfr. il telegramma di De Gasperi alle rappresentanze diplomatiche in America Latina del 17 luglio 1946. Sul sostegno del Brasile si veda anche il telespresso del 13 novembre 1946 inviato dall'incaricato d'affari in Brasile, Renato Giardini, al ministro degli Esteri Pietro Nenni (DDI, 10/IV).

L'appoggio latinoamericano al trattato di pace fu al centro del viaggio realizzato da Carlo Sforza<sup>8</sup>, su incarico di Alcide De Gasperi, dal 22 luglio all'11 settembre del 1946, in alcuni paesi latinoamericani<sup>9</sup>. Nella comunicazione con la quale informava le rappresentanze diplomatiche in America Latina dell'imminente visita dell'"inviato straordinario della Repubblica italiana", De Gasperi segnalava che questi aveva "incarico ufficiale di ringraziare governi Repubbliche latino-americane per azione già svolta pro giusta pace, prendere con essi contatto per illustrare punto di vista italiano nei confronti delle soluzioni punitive progettate dai Quattro, concretare possibilmente con essi ogni possibile ulteriore più specifica azione di assistenza"<sup>10</sup>. Nella sua tappa in Argentina, Sforza inviò una prima riflessione della sua missione al Segretario Generale agli Esteri Renato Prunas, auspicando "che tutti in Italia sentissero, come io qui, quanto profonde le ragioni di ottimismo, ricerca sviluppo futuro, in un continente dove tanto, in ogni campo e non soltanto nella emigrazione, si attende da noi"<sup>11</sup>.

A quell'epoca, alla base delle manifestazioni ufficiali della nostra diplomazia, ci fu il tema della latinità (Albónico, 1988, 444) – già abbondantemente sfruttato dal fascismo e ripreso da Sforza nel suo tour latinoamericano<sup>12</sup> – e la riproposizione, anch'essa riconducibile al periodo del "ventennio"<sup>13</sup>, di una certa rivalità con gli Stati Uniti; una rivalità accantonata, tuttavia, molto rapidamente a causa della consapevolezza che l'America Latina rientrava nella sfera di influenza di Washington e "che nessun paese europeo poteva prescindere da tale realtà" (Albónico, 1987, 387–388).

L'accettazione della supremazia del paese nordamericano e l'abbandono delle riserve nutrite in passato nei suoi confronti, soprattutto in ragione della presa d'atto dell'importanza che gli Stati Uniti ormai rivestivano per la sicurezza e l'economia dell'Italia, suggerirono, così, di seguire quella che Albónico ha definito "politica di bassa priorità e di minimo impegno" (Albónico, 1992, 134), e guidarono la successiva azione italiana nel subcontinente. Questo ebbe inizio con la missione dei democristiani Salvatore Aldisio e Giuseppe Brusasca, rispettivamente vicepresidente del Senato e sottosegretario

- 
- 8 Ministro degli Esteri del Regno d'Italia nel periodo 1920–21 e poi dal 1947 al 1951 della Repubblica italiana, ma che allora non rivestiva alcun incarico ufficiale.
  - 9 Sforza si sarebbe dovuto recare solo in Brasile, Argentina, Cile e Uruguay, ma poi aggiunse anche le tappe in Perù, Colombia, Venezuela e Messico. Partito da Londra, la sua missione si concluse negli Stati Uniti.
  - 10 Telegramma di De Gasperi del 18 luglio 1946 (DDI, 10/IV).
  - 11 Telegramma inviato da Buenos Aires del 9 agosto 1946. Sforza stilò un bilancio della sua missione in una lunga missiva inviata il 9 ottobre a De Gasperi (DDI, 10/IV).
  - 12 Nella lettera a De Gasperi poc'anzi citata, ai diplomatici italiani nei paesi latinoamericani visitati che avevano segnalato al presidente del Consiglio "che le mie parole avevano ovunque suscitato uno «spirito di latina fraternità intorno all'Italia»" Sforza replicava sarcastico: "quando nei miei messaggi e discorsi io incitai in ogni capitale gli americani del sud a professare, accanto ai loro patriottismi nazionali, un nuovo e più largo patriottismo – quello della solidarietà latina – come il solo che permetterebbe loro un leale panamericanismo escludente ogni rischio di assorbimento nord-americano, io sentii che predicavo quasi sempre a dei convertiti" (DDI, 10/IV).
  - 13 Sulla latinità come "arma da contrapporre all'imperialismo statunitense" e dunque anche sul concetto del panlatinismo, nel quadro di una riflessione sulla pubblicistica italiana degli anni 1930 sull'America Latina, si veda Scarzanella & Trento, 2004. Sull'"assalto" al subcontinente da parte del fascismo si veda, invece, il libro curato da Scarzanella, 2005, il lavoro di Savarino, 2006, e il più recente volume di Giannattasio, 2018.

agli Esteri, che dal luglio all'ottobre del 1949 visitarono tutte le nazioni latinoamericane, siglando trattati e protocolli bilaterali di pace, amicizia e collaborazione (Ferraris, 1996, 82)<sup>14</sup>. Infatti, non a caso, nel corso delle varie tappe del loro viaggio, i due politici italiani “lasciarono cadere le espressioni di insofferenza antistatunitense e le *avances* per soluzioni terzaforziste prospettate da alcune autorità latinoamericane” (Albónico, 1988, 449), soluzioni che, inizialmente, avevano anche affascinato alcuni settori della Democrazia Cristiana, secondo i quali “un «blocco latino» capace di far da mediatore tra mondo anglosassone e gli slavi comunizzati, [avrebbe] potuto trovare un punto di incontro con Perón” (Albónico, 1987, 390)<sup>15</sup>. Vale la pena rilevare che l'ambasciatore italiano a Buenos Aires, Giustino Arpesani, già nel giugno del 1948 aveva informato il ministero degli Esteri dell'intenzione del governo argentino di creare “un blocco di neutri inteso ad assumere una «terza posizione» tra i due antagonistici schieramenti”<sup>16</sup>. Sforza aveva replicato al lungo rapporto del rappresentante diplomatico mostrando forti perplessità per le sue prospettive sul piano politico:

*Da un punto di vista culturale, spirituale e un giorno forse anche economico, è fuori di dubbio che tali orientamenti presentano notevole interesse anche per noi. Da un punto di vista politico non sembra peraltro avere oggi una attuale e pratica consistenza un atteggiamento programmatico dell'Argentina che nell'emisfero occidentale sarebbe destinato a urtare contro la politica nordamericana e, in Europa, prevede raggruppamenti e affiancamenti che, data l'attuale posizione internazionale della Spagna e della Francia, non possono che considerarsi come possibilità ipotetiche o comunque remote*<sup>17</sup>.

Ma Aldisio e Brusasca mostravano adesso anche una certa preoccupazione “verso quel «certo oscuro risentimento che talvolta caratterizza i rapporti fra quei popoli e gli Stati

14 I primi protocolli di amicizia e collaborazione furono siglati, pochi mesi prima di questa visita, con Argentina (dicembre 1948) e Cile (marzo 1949). Si vedano, a tal proposito, i documenti dalle rappresentanze diplomatiche italiane nei paesi in questione in DDI, 11/II. Nel telegramma inviato il 13 luglio a tutte le rappresentanze diplomatiche in America Latina, Sforza scriveva con compiacimento che i “tradizionali legami coi paesi America latina hanno avuto recente incremento attraverso appoggio prestato da paesi stessi a giuste rivendicazioni nuova Italia democratica”. Il ministro ci teneva a sottolineare che, al fine “di esprimere ai singoli Governi sentimenti Governo italiano”, la missione straordinaria si sarebbe fermata “in tutte (dico tutte) capitali latino-americane”, forse memore delle lamentele che erano giunte dagli esecutivi dei paesi esclusi dalla sua missione del 1946, in particolare dell'Ecuador (DDI, 11/III).

15 Il riferimento è alla strategia di politica estera seguita da Juan Domingo Perón e nota come “terza forza”. Per un approfondimento si rinvia a Zanatta, 2013.

16 Cfr. il rapporto riservato inviato dall'ambasciatore al ministro degli Esteri Sforza del 24 giugno 1948 (DDI, 1/I).

17 Telespresso riservato del Ministro Sforza all'ambasciatore Arpesani, 16 luglio 1948 (DDI, 11/I). Nondimeno, durante il suo soggiorno a Buenos Aires, l'8 agosto 1949 Brusasca scrisse a De Gasperi suggerendo una qualche forma di collaborazione di tipo militare, sull'esempio di ciò che facevano gli Stati Uniti e sulla base dell'importante ruolo che rivestivano i militari nella vita politica dei paesi latinoamericani. Il sottosegretario ipotizzò di offrire gratuitamente corsi di formazione ai “cadetti degli eserciti latino-americani [...] per poter avere anche noi nella futura classe dirigente di questi paesi degli elementi che posseggano dei legami spirituali e culturali col nostro” (DDI-11, vol. III).

Uniti»” (Albónico, 1987, 390)<sup>18</sup>. Tuttavia, più che la definizione di una politica estera nel subcontinente che non turbasse la Casa Bianca o l’adesione a progetti, ambiziosi quanto utopici, poggiati su una comune radice latina, tra la fine del decennio 1940 e il principio di quello successivo, la priorità dell’Italia fu ricercare anche con le nazioni dell’America Latina forme di collaborazione tese ad alleviare la difficile situazione economica e sociale italiana di quegli anni. Ciò spiega perché il tema principale delle intese con i paesi latinoamericani riguardò la disciplina dei flussi migratori, che consentiva di alleggerire l’esorbitante peso della disoccupazione e di rimettere in moto l’economia attraverso le rimesse degli emigranti; cui seguirono, a distanza, gli accordi commerciali e le intese culturali. A tal fine, si prevede la realizzazione di una “collaborazione triangolare” in cui gli Stati Uniti avrebbero messo a disposizione il capitale, i paesi latinoamericani la terra e l’Italia il lavoro, trascurando, tuttavia, il fatto che si trattava di una formula ormai anacronistica, nella misura in cui “confondeva l’emigrazione contadina di fine dell’Ottocento con la nuova emigrazione italiana che non si proponeva come vocazione la colonizzazione di nuove terre ma cercava anche oltreoceano, come effettivamente trovò, una nuova sistemazione nel settore industriale e nei servizi” (Incisa di Camerana, 2003, 154–155).

Ciò nonostante, sebbene nel quadro di un espatrio transoceanico i cui valori furono molto più contenuti rispetto ai flussi europei (Martellini, 2002, 371), l’America Latina tornava a essere una delle principali mete dell’emigrazione italiana, con oltre 400.000 partenze nei primi cinque anni del secondo dopoguerra, partenze tuttavia dirette quasi esclusivamente verso due paesi che già in passato erano stati al primo posto tra le destinazioni preferite dagli emigranti italiani, ossia l’Argentina (con più di 300.000 ingressi) e il Brasile, ma con la novità rilevante rappresentata dal Venezuela che fu la nazione scelta da circa 55.000 italiani (Bertagna, 2002, 359). Si tratta di cifre non paragonabili a quelle dei tempi del *grande esodo*, eppure ugualmente considerevoli; tendenza, questa, che sarebbe proseguita sino al 1960, quando, con scarti temporali a seconda del paese, il fenomeno si sarebbe quasi completamente esaurito. Nel periodo 1946–1960, infatti, in Brasile si registrarono 111.000 entrate (Trento, 2002, 5), in Venezuela la quota di immigrati italiani superò le 200.000 unità (Martellini, 2002, 373)<sup>19</sup>, mentre in Argentina, in controtendenza rispetto a questi andamenti, dopo il 1951, la quota di immigrati cominciò a calare considerevolmente.

La ripresa dei flussi migratori verso l’America Latina fu resa possibile da accordi *ad hoc* siglati dal governo italiano e dagli esecutivi dei paesi latinoamericani di arrivo. Il primo trattato in ordine di tempo fu quello del 21 febbraio del 1947 con l’Argentina, cui ne seguirono altri due l’anno seguente e nel 1952 (Devoto, 2002, 51); nel caso del Brasile, invece, si attese il 1950 (5 luglio) e l’intesa determinò una leggera ripresa dell’emigrazione italiana dopo le vistose diminuzioni del periodo tra le due guerre mondiali (Trento, 2002, 5–6). Il 14 maggio 1952, inoltre, fu firmato il trattato sull’emigrazione assistita con l’Uruguay<sup>20</sup>.

18 Il virgolettato nella citazione si riferisce a un passaggio della relazione scritta da Aldisio e Brusasca al termine della loro missione.

19 Da notare che, a partire dagli anni Cinquanta, la quota di immigrati italiani in Venezuela superò quella dell’Argentina.

20 Sull’emigrazione italiana in Uruguay si vedano Marocco, 1986, e Devoto, 1993.

Queste intese in materia migratoria non furono seguite, però, nella prima metà degli anni Cinquanta, da passi più concreti e, quindi, non favorirono un miglioramento qualitativo e quantitativo dei rapporti italo-latinoamericani. Esse rappresentarono, piuttosto, dal punto di vista dell'Italia, la fine del ciclo dei primi duri anni del secondo dopoguerra, ciclo che ebbe un carattere provvisorio ed eccezionale e che si contraddistinse per un duplice ruolo assegnato all'America Latina, quale sbocco migratorio e blocco regionale sostenitore della fine dell'isolamento diplomatico italiano (Incisa di Camerana, 1995, 55) e, poi, del pieno ritorno dell'Italia nella comunità internazionale<sup>21</sup>. Questa fase segnò, inoltre, una netta inversione di rotta rispetto al “ventennio”, quando il fascismo cullò, con risultati effimeri, sogni di grandezza, in special modo in quei paesi con forte immigrazione italiana (cioè Argentina, Brasile e in minor misura Uruguay).

La diplomazia italiana, così, fu a lungo impegnata in progetti estemporanei, che sarebbero rimasti solo sulla carta, come la realizzazione di una missione di “buona volontà”, sull'esempio di quella del 1949, o l'istituzione di una periodica conferenza dei capi missione in America Latina. L'esito più significativo cui giunsero le discussioni interne al ministero degli Esteri fu la costituzione, nel 1954, di un comitato ministeriale per l'America Latina a cui erano chiamati a partecipare membri delle diverse direzioni del dicastero, ma che non raggiunse alcun risultato degno di nota (Albónico, 1992, 137–139). I governi italiani a malapena si ricordarono dell'esistenza della regione, se non per ribadire il proposito della già menzionata collaborazione triangolare. O, peggio ancora, si limitarono a vaghe e retoriche esternazioni sull'amicizia che legava l'Italia al subcontinente latinoamericano.

## ITALIA E CILE NELL'IMMEDIATO SECONDO DOPOGUERRA

Poche furono le eccezioni all'effettiva indifferenza mostrata dall'Italia verso il subcontinente latinoamericano. Tra queste spiccano, indubbiamente, l'Argentina di Juan Domingo Perón, il Brasile a lungo guidato da Getúlio Vargas<sup>22</sup>, e, in seconda battuta, il Venezuela<sup>23</sup> e il Messico<sup>24</sup>. Di certo tra le eccezioni non figurò il Cile, paese non prioritario nell'agenda di politica estera italiana in America Latina, ma che dagli anni Trenta alla metà dei Cinquanta visse una fase politica molto interessante per la

21 Va anche ricordato che, in merito alla sorte dell'Eritrea, fu il folto gruppo dei paesi latinoamericani a rappresentare in sede ONU la soluzione indipendentista promossa da Roma, non essendo l'Italia ancora membro di questo organismo.

22 Non a caso, e in assenza di opere generali che trattino con una visione di insieme le relazioni tra l'Italia e l'America Latina, solo i rapporti diplomatici, politici, economici e culturali con questi due paesi sono stati oggetto di riflessioni da parte degli studiosi. Si vedano, a tal proposito, rispettivamente Incisa di Camerana, 1998, e Luiz Cervo, 1994.

23 Con questo paese, l'Italia pensò in un primo momento anche di stabilire una sorta di partnership politico-diplomatica. Sulle iniziative della diplomazia italiana, alla luce dell'ingombrante presenza degli Stati Uniti, si veda Larizza, 2006. Sul periodo successivo, in particolare durante la dittatura di Marcos Pérez Jiménez (1952–58), si veda Palamara, 2017, che indaga anche i rapporti con la Colombia che in quegli stessi anni (1953–57) visse un'analoga e dolorosa stagione autoritaria.

24 Su questo paese, ma relativamente al periodo precedente, si veda Savarino, 2011.

presenza, dapprima del Fronte popolare – sino al 1941, con la partecipazione delle forze della sinistra marxista – e poi di esecutivi a guida radicale sino al 1952 (sebbene ancora con il sostegno, almeno in una prima fase, di socialisti e comunisti). Furono anni durante i quali emerse con forza l'intreccio tra politica estera e politica interna, anni che videro l'intersezione di progetti politici diversi; tra questi, ad esempio, quello incarnato da Arturo Alessandri Palma, uno dei primi che sarebbero stati prodotti dal variegato e conflittuale mondo della sinistra, e, infine, l'ultimo governo guidato da una formazione politica centrista, il Partito Radicale.

In breve, questo periodo segnò la fine di un ciclo e l'inizio di una nuova stagione politica che si sarebbe esaurita con il golpe dell'11 settembre del 1973, una stagione così stimolante da suggerire brevi riflessioni sui rapporti diplomatici italo-cileni e sul modo in cui vennero percepite e rappresentate la realtà e la vita politica cilena da parte della diplomazia italiana in Cile. Questioni di particolare importanza, anche alla luce del fatto che le considerazioni dei diplomatici italiani vennero sviluppate al fine di fornire indicazioni, suggerimenti e suggestioni rilevanti per la vita politica italiana.

Il punto di inizio è la considerazione che, per quanto concerne il periodo successivo alla seconda guerra mondiale, è possibile applicare quanto detto nel paragrafo precedente anche al caso delle relazioni italo-cilene. Nell'immediato secondo dopoguerra, infatti, l'Italia fu soprattutto interessata all'appoggio di Santiago in merito al superamento delle difficoltà causate dalla sua condizione di paese sconfitto<sup>25</sup>. Anche il Cile, quindi, va inserito nella lista dei paesi della regione verso cui si diresse l'iniziativa italiana della seconda metà degli anni Quaranta, culminata, come è stato indicato nel paragrafo precedente, nella missione Aldisio–Brusasca<sup>26</sup>. Tuttavia, quando Roma iniziò a ridefinire la propria collocazione sul piano internazionale e a stabilizzare la propria appartenenza alla comunità atlantica nell'ambito dell'alleanza con gli Stati Uniti, il Cile fu derubricato dalla sua agenda di politica estera. In realtà, si trattava di una condotta in linea con il passato: nello scacchiere latinoamericano, il Cile non era mai stata una nazione con cui l'Italia aveva intrattenuto relazioni politico-diplomatiche ed economiche privilegiate. E l'interpretazione della sua marginalità nella politica estera italiana del periodo risulta valida indipendentemente dalle forze al potere a Santiago, con l'unica parentesi rappresentata dal governo del democristiano Eduardo Frei Montalva (1964–70).

Ciò non significa, tuttavia, che la diplomazia italiana non seguisse con attenzione, come avvenne per altri paesi del subcontinente, le vicende politiche, economiche e sociali cilene. Anzi, l'ambasciata informò puntualmente il ministero degli Esteri degli sviluppi locali, mostrandosi particolarmente interessata ai rapporti bilaterali, alla situazione

25 Si veda, per citare due esempi, la nota verbale del 22 marzo del 1946, con la quale l'ambasciata del Cile a Roma informava il ministero degli Esteri italiano di aver presentato al *Foreign Office* un memorandum affinché si tenesse “nella dovuta considerazione la dignità nazionale e l'avvenire del popolo italiano per qualsiasi rimaneggiamento territoriale che sia contemplato nel trattato di pace che si firmerà coll'Italia”; e il telegramma di De Gasperi all'ambasciatore Giovanni Persico del 5 luglio 1946 (DDI, 10/III).

26 Si veda il telexpresso inviato dall'ambasciatore Giovanni Fornari al ministro degli Esteri Sforza il 22 agosto 1949, in cui si traccia un bilancio del loro soggiorno in Cile (DDI, 11/III).



della comunità italiana (ingrossata da un nuovo, anche se numericamente contenuto, contingente migratorio), e agli sviluppi della politica interna cilena, che non lasciarono indifferente la diplomazia italiana.

In tal senso, furono due le questioni maggiormente monitorate: il “contenimento del comunismo”, sfociato nell’approvazione nel 1948 della *Ley de Defensa Permanente de la Democracia* (con la quale si relegava nell’illegalità il partito comunista), per l’interesse che avrebbe potuto nutrire il governo guidato dal democristiano Alcide De Gasperi e, più in generale, la Democrazia Cristiana, impegnati in quel frangente in un virulento confronto politico con i partiti socialista e comunista italiani; l’evoluzione del partito conservatore, perché si riteneva che al suo interno esistesse una corrente, quella “social-cristiana”, protesa verso i valori e gli ideali dei democristiani italiani, a differenza della *Falange Nacional*<sup>27</sup>, che nel 1957 avrebbe dato vita, insieme ad altre formazioni minori, di cui due nate da scissioni dal partito conservatore, al Partido Demócrata Cristiano.

In merito alla prima questione, si può rilevare, dai numerosissimi rapporti inviati a Roma – e questo indipendentemente dall’ambasciatore di turno<sup>28</sup> – un giudizio estremamente favorevole della misura introdotta dall’esecutivo del radicale Gabriel González Videla, eletto nel 1946 e definito dall’ambasciatore Persico “persona duttile e sagace, che possiede il dono di poter amalgamare tendenze opposte ed ha un sufficiente senso di responsabilità”<sup>29</sup>. Anzi, tra le righe, è possibile leggere addirittura un invito a emulare la *Ley de Defensa Permanente de la Democracia*. Non a caso, nel maggio del 1952, l’ambasciatore Berio, in occasione della presentazione da parte del governo De Gasperi al Parlamento italiano del disegno di legge sull’ordine pubblico (che, tuttavia, non sarebbe mai stato convertito in legge), scriveva che quella legge “ha egregiamente servito per molti anni la politica democratica del presidente González Videla e pertanto può considerarsi un precedente degno di consultazione”<sup>30</sup>. Prima ancora, nel 1949, Fornari aveva finanche abbozzato una qualche connessione tra l’Italia e il Cile proprio in tema di anticomunismo. A suo avviso, infatti, il sostegno del Cile alle iniziative di politica internazionale di Roma scaturiva anche, se non soprattutto, dalla

*coraggiosa politica svolta in tal senso dal Governo italiano; la necessità di sostenere la nostra giovane democrazia nella sua lotta contro i totalitarismi – e soprattutto*

27 Inizialmente organizzazione giovanile del partito conservatore, nel 1938 divenne una forza politica indipendente.

28 Dal 1945 alla fine degli anni 1950 si susseguirono alla guida della rappresentanza italiana in Cile Giovanni Persico (dal 26 aprile 1945), Giovanni Fornari (dal 12 febbraio 1948), Alberto Berio (dal 14 ottobre 1950), Guido Borgia (dal 20 gennaio 1953), Mario Lucioli (dal 31 ottobre 1956).

29 ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 1, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 1144, del 2 novembre 1946. Il giudizio dell’ambasciatore Boerio, in occasione della fine del mandato di González Videla fu ancora più favorevole: con l’uscita di scena dell’ultimo presidente radicale “l’Italia perde un sincero e provato amico” (ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1573, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 4970/871, 31 ottobre 1952).

30 ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1584, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 1950/395, 13 maggio 1952.

*contro il comunismo – è l'argomento che qui fa più presa e, forse, quello che veramente ci ha valso il fermo appoggio del democratico, ma fermamente anticomunista, Governo cileno*<sup>31</sup>.

Non sorprende, così, che nelle relazioni sulla situazione politica interna del Cile inviate mensilmente al ministero, ci si soffermasse spesso sulle attività del partito comunista, mettendo puntualmente in luce, prima ancora dell'approvazione della legge, la sua attività "sovversiva", soprattutto "dell'economia nazionale"<sup>32</sup> e, in seguito, la "subdola propaganda cripto-comunista"<sup>33</sup>, nonché la fermezza mostrata dall'esecutivo cileno nello "stroncare a tempo ricatti e agguati comunisti"<sup>34</sup>; esecutivo di cui, quindi, furono tessute le lodi per l'impegno nella difesa della democrazia. In tal senso, per i diplomatici italiani, González Videla e, dopo di lui, Carlo Ibáñez del Campo<sup>35</sup>, furono entrambi meritevoli di giudizi lusinghieri, e questo perché considerati convinti paladini dell'anticomunismo, nonostante il diverso orientamento politico, la differente gestione del potere e la maggioranza politica su cui si reggevano. Ciò non impedì ai diplomatici italiani, naturalmente, di segnalare i limiti della loro azione di governo e gli incerti risultati conseguiti, soprattutto nel caso del secondo. Tuttavia, la lotta senza quartiere ai comunisti cileni – e, per altro verso, ai sindacati, di cui non si mancò di segnalare l'acceso spirito combattivo e contestatario – fece passare tutto sommato in secondo piano le sfide, soprattutto di carattere economico, rimaste irrisolte<sup>36</sup>.

Per quanto concerne il secondo aspetto, invece, va innanzitutto rilevata una buona dose di confusione nel dar conto, nei primi anni del secondo dopoguerra, della situazione del partito conservatore<sup>37</sup>, dell'affermazione e del peso della componente social-cristiana

31 Cfr. il telexpresso già citato riguardante la missione Aldisio-Brusasca (DDI, 11/III).

32 ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 1, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telexpresso n. 1437/390, 22 agosto 1947. In questo rapporto l'ambasciatore scriveva anche di seguire con attenzione la situazione perché a suo dire "ha un aspetto che interessa non solo il Cile, ma tutto il Continente americano. Come è noto il Cile era considerato la roccaforte del partito comunista in Sud America; è qui che l'organizzazione è più efficiente, la disciplina più compatta, il potere politico più forte perché in mano dei comunisti sono le chiavi della produzione nazionale, miniere di carbone e salnitro".

33 ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1573, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telexpresso n. 9908/871, 30 novembre 1951.

34 ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1573, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telexpresso n. 4970/871, 31 ottobre 1952.

35 Militare, uomo forte della politica cilena del periodo, fu presidente della Repubblica dal 1952 al 1958. Il suo esecutivo si caratterizzò per un velato autoritarismo e un più incisivo populismo, ma anche per la fine della proscrizione del partito comunista.

36 Sulle contraddizioni e i modesti risultati (più precisamente sul "palese insuccesso") del governo Ibáñez, puntualmente riferiti a Roma dalla rappresentanza italiana, si vedano, solo per citare due esempi, il bilancio del primo anno di governo in ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1596, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telexpresso n. 5637/1129, 31 dicembre 1953; e AP 1951–1957, Cile, b. 1610, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telexpresso n. 5727/824, 5 novembre 1954.

37 La confusione riguardò la scissione del Partido Conservador in due tronconi, il Partido Conservador Tradicionalista e il Partido Conservador Social Cristiano, divisione originata dalla differente posizione assunta dai due settori in occasione dell'approvazione della *Ley de Defensa Permanente de la Democracia* (favorevoli i primi, contrari i secondi).

e della realtà della *Falange Nacional*, nei confronti della quale emerse una sostanziale sfiducia, che solo con il passare degli anni sarebbe stata soppiantata dall'idea di trovarsi dinanzi ad una forza “promettente”, meritevole di interesse da parte della diplomazia italiana.

Così, se nel luglio del 1946, il partito conservatore veniva definito di “estrema destra e profondamente cattolico”<sup>38</sup>, quattro mesi dopo l'ambasciatore Giovanni Persico scriveva che il partito in questione “ha in questi ultimi tempi mutato la sua orientazione politica ed ha assunto una fisionomia che può ricordare quella dei partiti social-cristiani europei”<sup>39</sup>. A distanza di due anni, però, il suo successore, Giovanni Fornari, mostrando una maggiore dimestichezza con le sfumature e le dinamiche interne allo storico partito di destra, nonostante fosse in Cile solo da alcuni mesi, segnalava che la scissione del partito conservatore poteva ormai dirsi “già in atto”, poiché all'interno del “vecchio partito cattolico” coesistevano una corrente “social-cristiana” e una “tradizionalista”. Entrambe le fazioni affermavano di ispirarsi ai principi della “*Rerum Novarum*” e “ambidue si autodefiniscono anticomuniste: ma una profonda differenziazione si è ormai creata fra esse”<sup>40</sup>. Tale osservazione seguiva di appena dieci giorni quella riguardante il discorso del senatore Eduardo Cruz Coke (“a Capo della cosiddetta frazione democristiana in seno al Partito Conservatore”) in Parlamento, in occasione dell'approvazione della *Ley de Defensa Permanente de la Democracia*. In questa circostanza, il diplomatico italiano rilevava che il parlamentare cileno aveva già da vari mesi “volto la sua azione politica ad una più sincera e completa adesione da parte dei conservatori cileni”, alle idee e alle “dottrine della democrazia cristiana, quali sono a oggi rappresentati in Europa soprattutto dalla democrazia cristiana italiana”. Fornari, segnalava, poi, con un certo compiacimento, il fatto che Cruz Coke avesse citato “le parole del Presidente De Gasperi che si è rifiutato, dopo la vittoria elettorale, di infierire contro i comunisti perché convinto che bisogna fare opera di persuasione e di avvicinamento presso le masse ingannate, che devono rientrare nell'orbita della legalità e nella vita politica del Paese”<sup>41</sup>.

Questo commento non doveva cogliere di sorpresa il ministero poiché, circa cinque mesi prima, Fornari aveva inviato un rapporto dedicato specificamente al partito conservatore, intitolato, non a caso, “Il Partito Conservatore e la dottrina demo-cristiana”<sup>42</sup>. Nel dare conto di una riunione del direttorio del partito, l'ambasciatore annunciava, per

38 ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 1, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 711/199, del 26 luglio 1946.

39 ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 1, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 1251, del 26 novembre 1946.

40 ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 2, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 2743/411, 26 agosto 1948. La rottura veniva confermata l'anno dopo in un rapporto in cui si lamentava “la dolorosa scissione che viene ad indebolire gravemente una delle forze più sane del Paese” (ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 2, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n.2078/234, 18 maggio 1949).

41 ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 2, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 23911/20 del 13 agosto 1948.

42 ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 2, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso 849/133, 24 marzo 1948.

la prima volta, la vocazione social-cristiana di Cruz Coke<sup>43</sup> (e dell'allora presidente di questa compagine, il senatore Horacio Walker) e l'esistenza di due correnti, l'una "tradizionalista" e l'altra, appunto, "democristiana". Sebbene il direttorio del partito avesse ribadito la sua condanna del comunismo, opponendogli la dottrina "fondata nella filosofia cattolica", per l'ambasciatore era comunque degno di nota il fatto che, pubblicamente, avesse abbandonato "in parte le sue vecchie posizioni per abbracciare la filosofia e la dottrina demo-cristiana".

Per Fornari, che in quei mesi sembrò essere alla ricerca di presunte analogie con la situazione politica italiana – se non addirittura impegnato a trovare qualcuno a cui affibbiare l'etichetta di democristiano all'interno del partito conservatore –, non c'era alcun dubbio in merito al fatto che la forza politica cilena più originale fosse la corrente social-cristiana del partito conservatore e che Cruz Coke rappresentasse uno dei politici cileni più brillanti e in sintonia con i valori democristiani. I giovani falangisti, invece, venivano dipinti, in maniera sprezzante, come opportunisti, camaleontici e dediti a mascherare la loro complicità con la sinistra marxista cilena<sup>44</sup>. È quanto emerge dal rapporto inviato il 22 maggio del 1948, subito dopo le elezioni politiche italiane che avevano registrato la netta affermazione della Democrazia Cristiana italiana<sup>45</sup>. Il documento merita di essere citato in alcune parti perché indicativo, appunto, dell'opinione che nell'ambasciata italiana e, di riflesso, a Roma, si nutriva nei confronti dei futuri democristiani cileni. Forse anche in virtù della soddisfazione per il risultato della DC, l'apertura è quasi trionfalistica e rievoca i toni propagandistici del fascismo. Per l'ambasciatore erano, infatti, già evidenti "alcuni sintomi della profonda ripercussione" che le elezioni italiane avevano avuto sulla politica cilena:

*a soli pochi giorni dalla vittoria democristiana in Italia, si può notare in taluni circoli politici una quasi affannosa ansia di compenetrarsi delle idee e delle dottrine che formano in Italia la base del programma democristiano*<sup>46</sup>.

L'attenzione del diplomatico era ovviamente rivolta agli ambienti politici cattolici e, in particolar modo, al partito conservatore, all'interno del quale già "da qualche mese stava prendendo forza la corrente «democristiana»", e si era mostrato vivo interesse per il risultato "dell'esperienza italiana". Tale risultato, oltre ad essere giudicato come

43 Secondo l'ambasciatore, Cruz Coke, da quando era tornato da un lungo viaggio in Europa e in Italia, sosteneva "l'evoluzione del Partito conservatore dalla sua posizione di esclusiva difesa dei diritti e privilegi della classe dei grandi proprietari terrieri e latifondisti, verso gli ideali e la dottrina demo-cristiana". Cruz Coke fu tra i fondatori della Falange Nacional, ma in seguito preferì continuare a militare nel partito conservatore.

44 Fornari doveva essere al corrente delle dure critiche rivolte dalla Chiesa cilena alla Falange in ragione della sua opposizione all'approvazione in Parlamento della *Ley de Defensa Permanente de la Democracia*.

45 Nelle elezioni del 18 aprile del 1948 la DC ottenne la maggioranza relativa dei voti (oltre il 48% sia alla Camera dei Deputati che al Senato) e assoluta in termini di seggi, mentre il Fronte Democratico Popolare, coalizione di comunisti e socialisti, si fermò al 30% dei consensi.

46 ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 2, Ambasciata d'Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telexpresso n. 1460/229, 22 maggio 1948.

un successo in funzione anticomunista, era stato percepito in Cile soprattutto come una “vittoria democristiana” e, pertanto, accolto con entusiasmo dalla gioventù conservatrice orientata a strumentalizzarla per guadagnare peso all’interno del partito.

*La vittoria italiana è ora considerata una preziosa arma nelle mani del Cruz Coke, che si proclama un fervente ammiratore e discepolo del Presidente De Gasperi*<sup>47</sup>.

Nell’ambito di una conferenza sulle elezioni del mese di aprile tenutasi nella sede del circolo conservatore, il senatore cileno elogiava la DC e invitava, allo stesso tempo, il suo partito a seguire l’esempio italiano. Ma – e qui si sferrava l’affondo ai falangisti –, se per Fornari era “naturale” e “giusto” che Cruz Coke cavalcasse l’onda del trionfo democristiano in Italia, era altresì interessante notare che anche il movimento falangista, “facente capo a elementi che pur proclamandosi sinceramente cattolici non nascondono le loro tendenze comunistoidi, si ritiri ora dalle primitive posizioni sbandierando un programma soltanto democristiano”. Questo sferzante giudizio non impediva all’ambasciatore di informare Roma della sua intenzione di voler monitorare anche la Falange Nacional – un “piccolo partito, con pochi aderenti”, come lo definì –, perché la “sua evoluzione costituisce un sintomo non privo di interesse delle sensibili ripercussioni che il risultato delle elezioni italiane ha avuto su questo popolo, pur così giovane, così lontano e tanto differente dal nostro”.

Ci sarebbe voluto, tuttavia, ancora un po’ di tempo perché, in ambasciata a Santiago come al ministero a Roma, cominciassero a cambiare opinione sui falangisti, se è vero che, ancora nel febbraio del 1950, questi venivano etichettati “cattolici di estrema sinistra”<sup>48</sup>, in un certo senso collusi con gli ambienti della sinistra marxista e, solo verso la fine di quell’anno, come “cattolici di sinistra”<sup>49</sup>, la cui azione politica diventava, quindi, degna di essere seguita. Il cambio di registro è da attribuire, presumibilmente, anche all’avvicendamento nella conduzione della sede diplomatica e all’arrivo in Cile, a partire dall’ottobre di quell’anno, di Alberto Boerio. Fatto sta che questi, nel febbraio del 1952, ricordava, dapprima, che i falangisti erano considerati gli “enfants gâtés” della coalizione che sosteneva il governo di González Videla e, successivamente, li elogiava definendoli “partito di battaglia, anelante di riforme sociali, che mostra certamente di saper sacrificare ai propri principi il lustro di seggi governativi”<sup>50</sup>. Alcuni mesi dopo, poi, sempre l’ambasciatore, nel commentare i risultati delle elezioni presidenziali del

47 ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 2, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 1460/229, 22 maggio 1948.

48 Cfr., solo per citare due esempi, ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 2, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 558/86, 16 febbraio 1949, e AP 1946–1950, Cile, b. 3, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, 16 febbraio 1950.

49 Cfr. ASDMAE AP 1946–1950, Cile, b. 3, “Appunto” per il ministro del 9 novembre 1950. In realtà si continuò a fare “confusione” anche in seguito e a ricorrere o all’una o all’altra espressione (cfr. AP 1951–1957, Cile, b. 1610, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 1900/371, 31 maggio 1954).

50 ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1584, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 561/102, 5 febbraio 1952.

settembre del 1952, accusava di opportunismo politico il gruppo socialcristiano, perché orientato a una qualche forma di intesa con Ibáñez, mentre lodava nuovamente i falangisti, “uomini di principi [che] hanno sin da ora proclamato la loro indipendenza totale nei confronti del futuro Governo, ricacciando i tentativi formulati di unificazione dei partiti cattolici in seno a un apposito fronte”<sup>51</sup>. Va detto, comunque, che si trattava solo di una piccola variazione di giudizio, se è vero che, nel primo rapporto in cui commentava i risultati delle elezioni, Boerio aveva auspicato la riunificazione delle due anime del partito conservatore (socialcristiani e tradizionalisti) perché così si sarebbe costituito “un solido fronte democratico–cristiano” e criticato i falangisti perché “amoreggiano con la sinistra”<sup>52</sup>. L’anno dopo, però, il nuovo ambasciatore, Guido Borgia, scriveva di una frantumazione del partito socialcristiano, poiché i suoi settori di destra erano confluiti nel partito conservatore–tradizionalista, mentre il “suo settore di sinistra sta stringendo patti di azione con il “«falangismo»”<sup>53</sup>.

Si era ancora ben lontani dall’interesse mostrato dai democristiani italiani – e, dunque, non dalla diplomazia italiana – per il PDC e per i suoi principali esponenti, primo fra tutti Eduardo Frei Montalva, asceso alla presidenza della repubblica nel 1964 anche con il fattivo sostegno dei partiti democristiani europei, in particolare di quello italiano<sup>54</sup>. Non è un caso, infatti, che quest’ultimo, nonostante avesse già assunto incarichi di governo e fosse senatore dal 1949, quasi non comparisse nella documentazione diplomatica; anzi, una delle prime volte che la rappresentanza italiana fece il suo nome fu nel novembre del 1951<sup>55</sup>, in occasione della campagna elettorale dell’anno successivo, durante la quale, peraltro, non venne quasi mai menzionata la condotta della Falange. Un altro breve passaggio su Frei si registra nel corso del 1954, a proposito del tentativo di formazione di un esecutivo “tecnico”, quando l’ambasciatore italiano lo definì “l’attivo leader dei cattolici di sinistra”<sup>56</sup>.

Maggiori riferimenti a Frei si registrarono verso la fine dell’esecutivo ibañista e, in particolare, in occasione delle elezioni presidenziali del 1958. In tale circostanza, a commento del risultato elettorale e, specificamente, della sconfitta del leader democristiano, il 6 settembre del 1958 l’ambasciatore italiano Mario Lucioli scriveva al ministro degli Esteri Fanfani che

*Lo sforzo del candidato demo–cristiano, Frei, di inserirsi fra la destra e la sinistra con atteggiamenti propagandistici e programmi nettamente di sinistra, non ha avuto*

51 ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1573, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 4970/871, 31 ottobre 1952.

52 ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1573, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 4525/806, 30 settembre 1952.

53 ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1596, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 5637/1129, 31 dicembre 1953.

54 Su questo aspetto mi permetto di rimandare a Nocera, 2015.

55 ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1573, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 9908/871, 30 novembre 1951.

56 ASDMAE AP 1951–1957, Cile, b. 1610, Ambasciata d’Italia in Cile a Ministero degli Esteri, telesspresso n. 3424/443, 30 giugno 1954.



*fortuna. È questo, un risultato che provoca un certo rammarico per due ragioni: perché si tratta di persona altamente qualificata, che, se si fosse difesa a tempo dalle intransigenze dei suoi collaboratori più estremisti, avrebbe facilmente ottenuto la designazione dei partiti di destra oltre che del suo, così da essere eletto a forte maggioranza; e, soprattutto, perché gli strascichi amari della lotta con Alessandri potrebbero impedire, almeno per qualche tempo, una proficua collaborazione fra la democrazia cristiana e il Governo (Collana di testi diplomatici, 1991, 24).*

## CONCLUSIONI

A partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, l'Italia cercò di appoggiarsi all'Europa per rinsaldare i suoi vincoli con l'America Latina o, per essere più precisi, di conciliare l'interesse per l'America Latina con l'unità europea. Ma i risultati furono tutto sommato modesti. Vero è, però, che dal 1957 gradualmente l'Italia prese a formulare una politica più coerente e organica nei confronti dell'America Latina, come dimostrano le dichiarazioni espresse dal ministro degli Esteri Giuseppe Pella il 28 giugno 1957 a Firenze, dinanzi ai rappresentanti diplomatici latinoamericani accreditati a Roma; e dinanzi ai capi missione italiani in America Latina durante una conferenza tenutasi a Montevideo dal 29 novembre al 3 dicembre di quello stesso anno (Incisa di Camerana, 1995, 58)<sup>57</sup>.

In sintesi, si è dinanzi a un rinnovato interesse dell'Italia per la regione latinoamericana. In tal senso, il viaggio del presidente della Repubblica Giovanni Gronchi in Brasile dal 4 al 14 settembre del 1958, il primo compiuto da un capo di stato italiano in America Latina (F. R. [autore ignoto], 1958, 1071; Ferraris, 1996, 204), rappresenta il momento più alto dell'intensificazione dei rapporti tra l'Italia e i paesi del subcontinente, e della presenza italiana nel subcontinente dalla fine della seconda guerra mondiale.

L'Italia doveva porsi in prima linea nel miglioramento dei rapporti euro-latinoamericani, intensificando al contempo i suoi già buoni legami con i paesi del subcontinente, tanto più che questi ultimi, e dunque non solo il Brasile, in quegli anni, avevano bisogno "di assistenza, di aiuti, di cooperazione". Il viaggio di Gronchi non doveva, dunque, essere considerato solo come una tappa importante del rilancio delle relazioni italo-brasiliane, ma rappresentare il punto di partenza di un nuovo cammino dell'Italia in tutta l'America Latina.

La visita di Gronchi in Brasile sembrò, perciò, realmente costituire una consacrazione del nuovo orientamento italiano nei rapporti con l'intero subcontinente latinoamericano. Quanto, al di là dei passi concreti fatti in seguito, questa percezione fosse diffusa – e a dimostrazione del crescente interesse del mondo politico e sociale italiano per l'America Latina – lo si ricava, per citare un esempio, dal fatto che, a distanza di poco più di un mese dal viaggio del capo di stato italiano, la rivista *Relazioni Internazionali*<sup>58</sup> uscì

57 Da notare che, con la sua presenza nella capitale uruguaiana, Pella fu il primo ministro degli Esteri italiano a metter piede in America Latina.

58 Settimanale dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale fondato nel 1939, istituto fortemente

con un numero speciale interamente dedicato all’America Latina<sup>59</sup>. Tra i vari articoli pubblicati che ripercorrevano la storia passata e recente del subcontinente spicca quello dal titolo indicativo “La politica d’amicizia dell’Italia”<sup>60</sup>, in cui si sottolineava che il fattore fondamentale e nuovo – e destinato a “prevalere nel futuro” – nella “situazione odierna dei rapporti fra l’Italia e il mondo latino-americano”, fosse “la politicizzazione di detti rapporti, fino a qualche tempo addietro considerati soprattutto in funzione di comuni interessi migratori, economici e culturali”.

Al principio degli anni 1960, la diplomazia italiana si mostrava ancora più intraprendente e disinvolta, orientata a verificare la fattibilità di un’accentuazione della presenza dell’Italia nella regione. In quest’ottica va inserito il secondo viaggio compiuto dal presidente Gronchi in America Latina, dal 7 al 19 aprile del 1961, questa volta in Perù, Argentina e Uruguay, con una brevissima sosta nuovamente in Brasile. Oltre che approfondire la collaborazione politica e commerciale con i tre paesi latinoamericani visitati e incontrare le collettività d’origine italiana, il viaggio pare abbia avuto anche un celato scopo di proporre l’Italia come un’alternativa, certo di più basso profilo e consistenza, agli Stati Uniti, sfruttando il malcontento diffuso nei confronti di Washington; o, quanto meno, di presentare il governo italiano come intermediario nei rapporti con la Casa Bianca, e di attore incaricato di limitare la sua arroganza e aggressività (B. C. [autore ignoto], 1961a, 403)<sup>61</sup>. Si trattava di un limitato spazio di manovra che l’Italia cercava di ritagliarsi, ma stando bene attenta a non urtare la suscettibilità degli Stati Uniti, in una fase critica della storia della guerra fredda in America Latina<sup>62</sup>. Il viaggio va considerato, comunque, soprattutto come una tappa fondamentale dei rapporti italo-latinoamericani dei primi due decenni del secondo dopoguerra (B. C., 1961b, 505–506), e come una conferma del livello di vivacità raggiunto dall’Italia in America Latina; nonché rivelatore del tentativo della nostra diplomazia di proporsi come mediatore tra l’Europa e il subcontinente.

Insomma, l’obiettivo nemmeno tanto nascosto dell’Italia era di stimolare gli alleati europei ad approfondire i rapporti con i paesi latinoamericani e di auto-attribuirsi un ruolo di guida all’interno della CEE. Questo obiettivo non sembra sia stato raggiunto, non tanto e non solo per eventuali incertezze avute da Roma, o per le resistenze degli Stati Uniti, quanto, piuttosto, per l’indifferenza dei partner europei. Questi, infatti, non si mostrarono molto interessati e disponibili ad accogliere gli inviti italiani ad approfondire i rapporti con l’America Latina. D’altronde, la Comunità europea avrebbe atteso ancora diverso tempo prima di interessarsi delle vicende delle nazioni di quella parte del mondo.

---

vincolato al Ministero degli Esteri e, dunque, in quegli anni, pubblicazione molto attendibile circa la linea ufficiale perseguita dalla diplomazia italiana.

59 Ben 140 pagine (a fronte delle 30 circa di cui si componeva abitualmente un numero della rivista in quegli anni).

60 *Relazioni Internazionali*, n. 42, 18 ottobre 1958, 1239–1241.

61 Sembra quasi che Roma volesse rispolverare, su basi completamente diverse rispetto al passato, l’ipotesi di collaborazione triangolare.

62 Basti pensare, solo per citare due esempi, alle due crisi cubane, quella della Baia dei Porci, che si verificò proprio in quei giorni, e quella dei missili dell’ottobre del 1962.

## ITALIJA, LATINSKA AMERIKA, ČILE: OD DRUGE SVETOVNE VOJANE DO PRVIH LET HLADNE VOJNE

*Raffaele NOCERA*

Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Largo S. Giovanni  
Maggiore 30, 80134 Napoli, Italia  
e-mail: nocera@unior.it

### POVZETEK

*V članku so prikazani splošni vidiki odnosov med Italijo in Latinsko Ameriko v obdobju od konca druge svetovne vojne do začetnih let hladne vojne. Najpomembnejše značilnosti opazimo v podpori območja, da bi se Italija polnopravno vrnila v okvir mednarodne skupnosti in v ponovnem zagonu italijanskih migracijskih tokov v smeri Latinske Amerike. Na podlagi analize vrsto primarnih neobjavljenih in objavljenih diplomatskih virov ter najbolj relevantne znanstvene literature se prispevek posebej osredotoča na italijansko-čilske odnose, ki so, glede na tiste, ki jih je Italija vzdrževala z drugimi državami te podceline, predvsem z Argentino in Brazilijo, manj poznani. Bili so vsekakor zanimivi, predvsem zaradi analogij, ki jih je italijanska diplomacija spoznala v v Santiagu de Chile, in sicer v podobnosti med obema političnema sistemoma, ali pa zaradi sugestij, ki bi jih lahko latinskoameriška država na področju političnih dinamik in ideološke usmeritve nudila italijanskim vladam.*

*Ključne besede: Italija, Latinska Amerika, Čile, druga svetovna vojna, hladna vojna*

## FONTI E BIBLIOGRAFIA

- ASDMAE AP** – Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, Roma (ASDMAE), Affari politici 1946–1950 Cile e 1951–1957 Cile (AP).
- DDI, 10** – I Documenti Diplomatici Italiani. Ministero degli Affari Esteri, Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici (DDI). Decima Serie: 1943–1948. Volumi II–VI. Roma, Istituto Poligrafico e zecca dello Stato, Libreria dello Stato, 1992–1997 (DDI, 10).
- DDI, 11** – DDI. Undicesima Serie: 1948–1953, volumi I–VI. Roma, Istituto Poligrafico e zecca dello Stato, Libreria dello Stato, 2006–2015 (DDI, 11).
- Albónico, A. (1987):** Un'alleanza subita più che desiderata. Gli Stati latinoamericani e la formazione del Patto Atlantico. In: Vigezzi, B. (ed.): *La dimensione atlantica e le relazioni internazionali nel dopoguerra (1947–49)*. Milano, Jaca Book, 351–396.
- Albónico, A. (1988):** La ripresa delle relazioni fra l'Italia e l'America Latina dopo il fascismo: i primi passi (1943–1945). *Clio*, 3, 435–453.
- Albónico, A. (1992):** Progetti italiani per l'America Latina. In: Di Nolfo, E., Rainero, R. H. & B. Vigezzi (eds.): *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950–1960)*. Milano, Marzorati, 133–139.
- B. C. (1961a):** Il secondo viaggio latino-americano di Gronchi. *Relazioni Internazionali*, 14, 403.
- B. C. (1961b):** Bilancio del viaggio latino-americano di Gronchi. *Relazioni Internazionali*, 17, 505–506.
- Bertagna, F. (2002):** Fascisti e collaborazionisti verso l'America Latina (1945–1948). In: Bevilacqua, P., De Clementi, A. & E. Franzina (eds.): *Storia dell'emigrazione italiana. Vol. I: Partenze*. Roma, Donzelli, 353–368.
- Cervo, A. L. (1994):** Le relazioni diplomatiche fra Italia e Brasile dal 1861 ad oggi. Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Collana di testi diplomatici (1991):** Mario Lucioli. Roma, Ministero Affari Esteri, Servizio Storico e Documentazione – Ufficio Studi.
- Devoto, F. J. et al. (1993):** L'emigrazione italiana e la formazione dell'Uruguay moderno. Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.
- Devoto, F. (2002):** In Argentina. In: Bevilacqua, P., De Clementi, A. & E. Franzina (eds.): *Storia dell'emigrazione italiana. Vol. II: Arrivi*. Roma, Donzelli, 25–54.
- Ferraris, L. V. (ed.) (1996):** Manuale della politica estera italiana 1947–1993. Roma, Bari, Laterza.
- F. R. (1958):** Il viaggio in Brasile del presidente Gronchi. *Relazioni Internazionali*, 38, 1071.
- Giannattasio, V. (2018):** Il fascismo alla ricerca del “Nuovo Mondo”. L'America Latina nella pubblicistica italiana, 1922–1943. Verona, Ombre Corte.
- Incisa di Camerana, L. (1995):** Italia e America Latina: dallo strabismo all'attenzione. *Relazioni Internazionali*, 59, 35, 55–64.

- Incisa di Camerana, L. (1998):** L'Argentina, gli italiani, l'Italia. Milano, SPAI.
- Incisa di Camerana, L. (2003):** Il risveglio della democrazia in America Latina. In: Di Nolfo, E. (ed.): La politica estera italiana negli anni Ottanta. Manduria, Piero Lacaita Editore, 151–161.
- Larizza, M. (2006):** Un triangolo diplomatico. Il ruolo degli Stati Uniti nelle relazioni tra Italia e Venezuela (1943–1948). Roma, Carocci.
- Marocco, G. (1986):** Sull'altra sponda del Plata: gli italiani in Uruguay. Milano, Franco Angeli.
- Martellini, A. (2002):** L'emigrazione transoceanica fra gli anni quaranta e sessanta. In: Bevilacqua, P., De Clementi, A. & E. Franzina (eds.): Storia dell'emigrazione italiana. Vol. I: Partenze. Roma, Donzelli, 369–384.
- Mugnaini, M. (1986):** L'Italia e l'America Latina (1930–1936): alcuni aspetti della politica estera fascista. Storia delle relazioni internazionali, II, 2, 199–244.
- Mugnaini, M. (2008):** L'America Latina e Mussolini. Brasile e Argentina nella politica estera dell'Italia (1919–1943). Milano, Franco Angeli.
- Nocera, R. (2015):** Acuerdos y desacuerdos. La DC italiana y el PDC chileno 1962–1973. Santiago del Cile, Fondo de Cultura Económica.
- Palamara, G. (2017):** L'Italia e l'America Latina agli inizi della Guerra Fredda. Colombia e Venezuela nella politica estera italiana (1948–1958). Napoli, Guida.
- Savarino, F. (2006):** En busca de un «eje» latino: la política latinoamericana de Italia entre las dos guerras mundiales. In: Javier Remedi, F. (ed.): Anuario del Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos A. Segreti, 239–261.
- Savarino, F. (2011):** Le relazioni fra l'Italia e il Messico tra le due guerre mondiali. Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea, 7, 229–245.
- Scarzanella, E. (ed.) (2005):** Fascisti in Sud America. Firenze, Le Lettere.
- Scarzanella, E. & A. Trento (2004):** L'immagine dell'America Latina nel fascismo italiano. In: Giovagnoli, A. & G. Del Zanna (eds.): Il Mondo visto dall'Italia. Milano, Guerini e Associati, 217–227.
- Trento, A. (2002):** In Brasile. In: Bevilacqua, P., De Clementi, A. & E. Franzina (eds.): Storia dell'emigrazione italiana. Vol. II: Arrivi. Roma, Donzelli, 3–23.
- Zanatta, L. (2013):** La Internacional Justicialista. Auge y ocaso de los sueños imperiales de Perón. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

## GUERRA GELIDA A BELGRADO. LE DEPORTAZIONI IN JUGOSLAVIA DALLA VENEZIA GIULIA NEL SECONDO DOPOGUERRA. LA QUESTIONE DEGLI ELENCHI E NUOVE FONTI

Urška LAMPE

Inštitut IRRIS za raziskave, razvoj in strategije družbe, kulture in okolja, Čentur 1f, 6273 Marezige, Slovenija  
e-mail: urskalampe@gmail.com

### SINTESI

*L'articolo tratta la questione dei deportati dalla Venezia Giulia nel maggio e giugno del 1945 a partire dai numerosi elenchi compilati dopo la scomparsa delle persone, inserendola nel contesto dell'origine della Guerra fredda. L'autrice presenta gli elenchi rinvenuti in vari archivi in Italia, Slovenia, Serbia, Gran Bretagna e Stati Uniti. Oltre a sottolineare che la redazione di un elenco accurato sia una questione molto più difficile di quanto possa sembrare, l'autrice svela un'indagine molto importante sulla questione dei vari elenchi, svolta dall'Istituto Centrale di Statistica di Roma nella seconda metà degli anni '50.*

*Parole chiave: deportati, Venezia Giulia, Jugoslavia, Italia, elenchi, Istituto Centrale di Statistica, Guerra fredda, 1945, 1959*

## LEDENA VOJNA V BEOGRADU. DEPORTACIJE V JUGOSLAVIJO IZ JULIJSKE KRAJINE PO DRUGI SVETOVNI VOJNI. PROBLEMATIKA SEZNAMOV IN NOVI VIRI

### IZVLEČEK

*Prispevek obravnava vprašanje deportiranih iz Julijske krajine v mesecu maju in juniju 1945 z vidika številnih seznamov oseb, ki so se pojavili po njihovem izginotju, ter problem postavi v kontekst prihajajoče Hladne vojne. Avtorica v besedilu predstavi sezname, ki so bili najdeni v arhivih v Italiji, Sloveniji, Srbiji, Veliki Britaniji in ZDA. Poleg tega, da poudari kako težavno bi bilo oblikovanje natančnega seznama deportiranih, avtorica tudi razkrije pomembno preiskavo glede seznamov, ki jo je v drugi polovici 50-ih let izvedel Državni statistični urad v Rimu.*

*Ključne besede: deportirani, Julijska krajina, Jugoslavija, Italija, seznam, Državni statistični urad, Hladna vojna, 1945, 1959*



INTRODUZIONE<sup>1</sup>

Negli ultimi anni è sorto un notevole interesse per il problema delle deportazioni in Jugoslavia dalla Venezia Giulia nel secondo dopoguerra. Le ricerche svolte dalla delegazione della Lega Nazionale di Gorizia, soprattutto, ebbero un forte eco nei media delle regioni di Gorizia, Trieste e di altre parti del Friuli Venezia Giulia. Lo scopo, come precisato nel novembre 2015 dal presidente dell'ente e capo del gruppo di ricerche Luca Urizio, fu quello di correggere il numero dei deportati da Gorizia in modo da aggiungere i nuovi nomi individuati nel corso della ricerca al lapidario collocato nel *Parco della rimembranza* della città<sup>2</sup>. Il presente articolo non affronterà il problema del lapidario di Gorizia, contestato dal pubblico generale e specialmente da quello di nazionalità slovena, oltre che dalle organizzazioni antifasciste Italiane (specialmente l'Associazione Nazionale Partigiani d'Italia – ANPI) già da prima della sua realizzazione, e ancora più negli anni successivi – il tema infatti è già stato approfondito in un'altra occasione (Lampe, 2016).

Dopo la guerra, specialmente nei primi mesi ma anche negli anni immediatamente successivi, sono sorti numerosi elenchi preparati da enti diversi, spesso parziali – riferiti soltanto ad alcune categorie di deportati, a seconda del luogo di arresto e deportazione (Gorizia, Trieste, Pola), della categoria professionale (carabinieri, guardie di finanza, addetti alla pubblica sicurezza), dalla funzione esercitata durante la guerra (militari o civili) etc. Nella prima parte dell'articolo approfondiremo il dissidio diplomatico tra l'Italia e la Jugoslavia, concentrandoci sulle deportazioni e inserendo la questione nel contesto internazionale. Nella seconda parte, invece, esporremo alcuni degli elenchi, cercando di capire l'importanza data al problema da parte dell'Italia e le reazioni in Jugoslavia. Infine, approfondiremo un'importante ricerca sulla questione, rimasta finora sconosciuta alla storiografia come al più ampio pubblico. Si tratta dell'indagine condotta dall'*Istituto Centrale di Statistica di Roma* nella seconda metà degli anni '50. Lo scopo del presente articolo è quindi quello di introdurre il problema degli elenchi, basandosi su numerosi fonti archivistiche, inserendolo nel contesto del secondo dopoguerra e della Guerra fredda. L'ipotesi di base è che la questione delle liste o della lista unitaria dei deportati non possa essere intesa come un problema di ricerca autonomo, perchè la conoscenza dei rapporti interstatali e delle circostanze internazionali è di importanza cruciale rispetto alla questione del destino dei deportati, dal momento che tutte queste circostanze hanno influito sullo sviluppo complessivo degli eventi nei mesi e anni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale.

- 
- 1 Il presente saggio è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca *Kontemporalnost razumevanjskega konteksta ter izražanje osebnosti in družbene svobode* (št. J7-8283), finanziato dall'Agenzia per le ricerche della Repubblica di Slovenia (Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije).
  - 2 Il Piccolo, 19. 11. 2015: *Gorizia, dagli Archivi la verità: oltre 800 infoibati*. Disponibile su: <http://ilpiccolo.gelocal.it/trieste/cronaca/2015/11/19/news/dagli-archivi-la-verita-oltre-800-infoibati-1.12473438?ref=search>.

## GUERRA FREDDA ALL'ORIZZONTE

Dopo la liberazione di Gorizia, Trieste e di tutta la Venezia Giulia vennero effettuate migliaia di arresti di persone sospettate di crimini di guerra, collaborazionismo o di nutrire sentimenti filo-fascisti. Furono arrestate anche persone che si opponevano al nuovo regime Jugoslavo, nonché criminali comuni. Alcuni dei dispersi coincidono con le ultime operazioni militari per la liberazione di Trieste; oltre ai morti in battaglia e ai prigionieri di guerra, certe persone furono soppresse dalla «rivoluzione popolare» – alcune di queste furono, come noto, infoibate. Nel presente lavoro non si approfondirà il problema di questi arresti e deportazioni, dal momento che è già noto alla storiografia (per esempio Miccoli, 1994 e 1955; Nemec, 1996; Troha, 2000, 2004 e 2012; Di Sante, 2007; Bajc, 2011 e 2012; Lampe, 2017); come pure degli «infoibati» e del loro uso politico (per esempio Spazzali, 1990; Valdevit, 1997; Troha, 1999; Pirjevec, 2009; Verginella, 2010; Pirjevec, Troha, Bajc, Dukovski & Franzinetti, 2012; Tenca Montini, 2014; Bajc & Lampe, 2017).

Nei primi anni dopo la fine della Seconda guerra mondiale l'Italia e la Jugoslavia non avevano rapporti diplomatici ufficiali. Questa situazione si è protratta fino alla firma del Trattato di Pace nel febbraio 1947. Nei mesi a seguire i due Stati nominarono i propri rappresentanti diplomatici. Come alcuni storici hanno già ricostruito (per esempio Troha 1999, 91), prima di tale evento contatti avevano luogo esclusivamente tra i vertici dei due partiti comunisti, come prescritto dalla tattica comunista postbellica (sulla questione si veda anche Tenca Montini, 2017 e Tenca Montini, 2018).

Il governo italiano aveva recepito le notizie relative alle deportazioni dalla Venezia Giulia con estrema preoccupazione, soprattutto per la pressione dell'opinione pubblica, che lo riteneva responsabile della situazione venutasi a creare, nonché incapace di porvi rimedio. Alcide De Gasperi, Ministro degli Affari Esteri e poi capo del governo, aveva scritto il 6 novembre 1945 all'ammiraglio Ellery W. Stone, capo della Commissione alleata per l'Italia, riferendo di una situazione insostenibile nel Paese ed esprimendo la convinzione che l'atteggiamento dell'opinione pubblica fosse erraneo, dal momento che il governo italiano non era nella posizione di influire granché sugli eventi, non disponendo di rapporti diplomatici con la Jugoslavia. Nella lettera attaccava duramente la dirigenza jugoslava, che non mostrava la minima comprensione nei confronti del governo italiano, sostenendo anche il fatto che i due Paesi fossero ancora in assetto bellico (DDI, 10/II, d. 662, 6. 11. 1945). Due giorni più tardi la critica verso la dirigenza jugoslava fu ancora più aspra; allora infatti De Gasperi avvertì l'Ammiraglio che la Jugoslavia avesse sfruttato l'intero periodo successivo al maggio 1945 per modificare la composizione etnica di Trieste e dei dintorni. Questo sarebbe stato ottenuto attraverso la deportazione di migliaia di italiani, nonché con la mobilitazione e l'insediamento di popolazione jugoslava (DDI, 10/II, d. 669, 8. 11. 1945). Il governo italiano interpretava dunque le deportazioni come un mezzo per mutare le caratteristiche etniche del territorio, e dunque un tentativo di espandere territorialmente lo Stato jugoslavo.

Il 10 novembre 1945 l'allora capo del governo italiano Ferruccio Parri tenne a Udine un discorso in cui affrontò il problema dei deportati assicurando che il governo italiano lo seguisse con la massima attenzione. Aggiunse che buoni rapporti tra i due Stati fossero ne-

cessari affinché i deportati dalla Venezia Giulia potessero fare ritorno in patria<sup>3</sup>. In risposta alle tesi di Parri, una settimana dopo Tito dichiarò di non sapere nulla di deportazioni e internamenti dalla Venezia Giulia, dal momento che la Jugoslavia non tratteneva altro che prigionieri di guerra<sup>4</sup>.

A seguito di questa dichiarazione pubblica Josip Smolaka, che proprio allora si trovava a Roma in missione segreta, inviò a Tito un messaggio con l'appunto che evidentemente si fosse creato un malinteso, dal momento che Tito aveva parlato di prigionieri di guerra e Parri di deportati<sup>5</sup>. Per quanto anche i funzionari del *Foreign Office* britannico sostenessero ci fosse da attendersi che la dirigenza jugoslava negasse l'esistenza di deportati<sup>6</sup>, resta da chiedersi se questa stesse mettendo in atto un gioco diplomatico o se davvero (per quanto sembri quasi impossibile) in Jugoslavia non sapessero nulla degli arrestati in questione.

In ogni caso le accuse italiane causarono una reazione impreveduta di Belgrado, e la leadership jugoslava prese a prepararsi per una reazione ancora più decisa nelle settimane a venire. Un mese dopo la prima reazione di Tito, il 17 dicembre 1945, sul giornale ufficiale del Partito Comunista Jugoslavo *Borba* venne pubblicato un dettagliato commento di Tito sui rapporti italo-jugoslavi. In esso il Presidente affrontava le principali questioni in sospeso, che si riflettevano sui rapporti tra i due Stati (situazione complicata venutasi a creare già durante la guerra, vedi anche Godeša, 2014). Il contributo, che il *Foreign Office* ritenne di tradurre nella sua interezza, mostra bene la disposizione diffusa in Jugoslavia rispetto al ruolo dell'Italia nella realtà postbellica. Risulta evidente che la dirigenza jugoslava non volesse accettare il fatto che al Paese vicino venisse riconosciuto lo *status* di cobelligerante, oltre a godere del forte supporto degli alleati occidentali. Questo la leadership jugoslava non voleva né poteva accettarlo, dal momento che vedeva nell'Italia fascista, assieme alla Germania nazista, il proprio principale aggressore.

Tito accusava il governo italiano di cercare di peggiorare l'immagine della Jugoslavia – attraverso gli internati dalla Venezia Giulia – in modo da coprire i propri «peccati» nel periodo interbellico. Il capo jugoslavo dedicò molto spazio alle deportazioni, smentendo con decisione che esse fossero avvenute. Sostenne che non fossero stati effettuati internamenti nella regione della Venezia Giulia, ricordando che la dirigenza jugoslava avesse già smentito questa evenienza, attraverso una nota dedicata, in occasione della firma dell'accordo di Belgrado (sullo specifico della nota si veda Bajc, 2011, 148–150), il che non aveva comunque dissuaso i vertici italiani e quelli angloamericani dal consegnare alla Jugoslavia una lista di (circa) 2500 persone presumibilmente internate. L'inesattezza di questa lista venne dunque dimostrata citando l'esempio di persone di cui si era appurato che si trovassero in libertà, che fossero cittadini jugoslavi, che attendessero il rimpatrio da alcuni dei campi di concentramento nazisti in cui erano state rinchiusi, o che si trovassero nei campi jugoslavi per prigionieri di guerra (una risposta analoga era stata riservata dalla

3 DA MSP PA 1945, f. 14, br. 6262, d. 18, Josip Smolaka, Rim per Tito, pov. br. 123, 14. 11. 1945.

4 TNA FO 371/48951 R 19667/15119/92, Stevenson, Belgrade to FO (No. 2153), 19. 11. 1945. Vedi anche Lampe, 2016, 770.

5 AJ 836, I, I-3-b/320, Smolaka per Tito, pov. br. 127/45, 19. 11. 1945.

6 TNA FO 371/48951 R 19667/15119/92, Stevenson, Belgrade to FO (No. 2153), 19. 11. 1945.

leadership jugoslava già alla nota diplomatica angloamericana risalente a fine ottobre 1945). Tito esprime dunque la convinzione che i vertici italiani tentassero solamente di lenire le accuse sui crimini italiani fascisti del periodo interbellico. Nonostante questo – proseguiva Tito – la Jugoslavia desiderava buoni rapporti con l'Italia, per quanto a ciò fossero contrari alcuni dei rappresentanti del governo italiano, che in questo atteggiamento godevano pure del sostegno degli alleati occidentali<sup>7</sup>.

Interpretiamo facilmente la risposta di Tito come un attacco alla dirigenza italiana e un'aspra critica alla tendenza degli angloamericani ad assecondarne le aspettative. Tito scese in campo con decisione in difesa del proprio Paese. Alla fine esprime la convinzione che la colpa dei cattivi rapporti tra i due Stati, che a quel punto si trovavano a un punto morto, fosse soprattutto dell'indisponibilità italiana a riconoscere i propri crimini di guerra, oltre all'esercizio di pressioni con accuse infondate riguardo ai deportati. L'Italia invece, in quanto sconfitta in guerra, non avrebbe dovuto esercitare alcuna pressione. Dal testo promana l'impressione che Tito non avesse alcuna intenzione di trattare con il governo italiano né riguardo ai deportati né rispetto alle altre questioni in sospeso tra i due Paesi. Verosimilmente non era disposto a parlare con nessuno, a parte la dirigenza del Partito comunista italiano, con la quale alcuni accordi erano certamente già stati presi. Oltre a questo, Tito attaccò violentemente anche gli «alleati» angloamericani, rei di avere appoggiato le aspirazioni italiane. Per quanto al *Foreign Office* non fossero eccessivamente preoccupati delle accuse ricevute, era chiarissimo, come riteneva il funzionario H. S. Williams, che la Jugoslavia non si sarebbe smossa dalla propria posizione rispetto al Trattato di Pace<sup>8</sup>.

Il giorno successivo, 18 dicembre, si svolse a Roma una conferenza stampa alla quale i giornalisti chiesero a De Gasperi di replicare. Egli annunciò di essersi impegnato a fondo per creare rapporti stabili tra i due Paesi, e di aver ritenuto nelle settimane precedenti di esserci riuscito, quando invece l'ultima dichiarazione di Tito dimostrava il contrario. De Gasperi rimaneva comunque ben disposto verso la Jugoslavia, ma non per questo disponibile a sorvolare sul problema dei deportati dalle due zone<sup>9</sup> della Venezia Giulia. Prima di affrontare la questione dei rifugiati jugoslavi in Italia (al ritorno dei quali i vertici jugoslavi vincolavano il rimpatrio dei prigionieri di guerra italiani), sarebbe stato inoltre necessario che la Jugoslavia consentisse almeno l'invio di una missione per verificare quanto successo ai deportati. Il governo italiano stava infatti ricevendo numerosi appelli da parte dei parenti degli scomparsi<sup>10</sup>.

I rapporti tra i due Stati furono dunque assai freddi nei primi mesi del dopoguerra, e il problema del destino dei deportati e del loro rimpatrio era effettivamente uno dei cruciali, dal momento che il governo italiano, come abbiamo visto, vincolava ad esso lo svolgimento di negoziati ulteriori. Questi rapporti già freddi si sarebbero però raffreddati ulteriormente

7 TNA FO 371/48840 R 21169/24/92, Stevenson, Belgrade to FO (No. 2345), 17. 12. 1945.

8 TNA FO 371/48840 R 21169/24/92, Stevenson, Belgrade to FO (No. 2345), 17. 12. 1945.

9 Qui sono probabilmente intese anche le deportazioni dalla zona B che era sotto l'amministrazione del Governo militare dell'esercito jugoslavo (la *Vojna Uprava Jugoslavenske Armije* – VUJA), per cui né l'*Allied Military Government* (AMG) né le autorità italiane non avevano accesso ai dati relativi alla stima degli italiani deportati.

10 TNA FO 371/48840 R 21178/24/92, Charles, Rome to FO (No. 1965), 19. 12. 1945.

nei mesi a venire, dal momento che la *leadership* jugoslava, a parte che alla prima nota angloamericana (della quale si dirà di più nel prosieguo) non replicò mai ufficialmente alle richieste e agli elenchi di deportati che le venivano inviati.

## GLI ELENCHI

In ognuno degli archivi pertinenti, il ricercatore trova almeno un elenco di probabili deportati, sia esso un elenco di deportati veri e propri che invece di rimpatriati, prigionieri nei campi, prigionieri di guerra, persone trasferite da un campo all'altro, morti etc. Durante le ricerche l'autrice dell'articolo ne ha rintracciati più di 50. Il presente testo aspira a presentarne alcuni, per dimostrare quanto la composizione di una lista unica e ragionevolmente affidabile sarebbe un'operazione lunga e difficile. Uno soltanto dei vari elenchi esistenti non sarebbe in alcun modo sufficiente a farsi un'idea di quante persone scomparvero senza fare ritorno, e quante invece, pur elencate, si trovavano in qualche campo di prigionia ai tempi della compilazione o erano invece morte in guerra o per ragioni diverse prima del maggio 1945.

In passato ricercatori o persone più o meno esperte del problema hanno già pubblicato vari elenchi (i più noti sono quelli di Bartoli, 1961; Papo, 1989; Nemec, 2006)<sup>11</sup>. Pur non volendo entrare nel merito, è doveroso segnalare che tali ricerche si sono per lo più basate su fonti parziali, prendendo in considerazione soltanto elenchi e fonti di origine italiana, ma non altri – jugoslavi, anglo-americani, del Comitato internazionale della Croce Rossa (*International Committee of the Red Cross* – ICRC), etc. La nostra ricerca, svolta negli archivi di Roma e di Trieste, in quelli di Lubiana e Belgrado, oltre che in quelli di Londra e Washington per le fonti Anglo-Americane e, per finire, nell'archivio di ICRC di Ginevra, ha portato alla conclusione che i numerosi elenchi dei deportati esistenti si possano dividere in tre categorie: quelli preparati da istituzioni statali, organizzazioni e individui che in gran parte servivano come base per le liste ufficialmente consegnate alle autorità jugoslave (la maggioranza degli elenchi trovati); quelli ufficialmente consegnati alle autorità jugoslave e le liste interne jugoslave, redatte delle amministrazioni dei campi di prigionia o durante ricerche *ad hoc*. Nel prosieguo saranno esposti alcuni degli elenchi, in ordine cronologico, seguendo la data della loro creazione. Siccome essa non viene sempre dichiarata, alcuni elenchi saranno classificati a giudizio dell'autrice, a partire dalle circostanze e dal livello di sviluppo storico che si evincono dai documenti in questione.

Nei primi mesi dopo la scomparsa dei propri cari, i parenti si aspettavano un ritorno in tempi rapidi. La maggioranza degli arrestati fu trasferita in territorio jugoslavo soltanto nella seconda metà di maggio, quando era già chiaro che le truppe jugoslave si sarebbero dovute ritirare da Trieste e da altre parti della Venezia Giulia. L'accordo di Belgrado, firmato il 9

11 L'elenco di Nataša Nemec contiene 1048 nomi. Nel 2006 Dimitrij Rupel, all'epoca Ministro degli Affari Esteri di Slovenia, l'ha trasmesso al sindaco di Gorizia. Nel marzo del 2006 l'elenco è stato pubblicato nel giornale triestino *Il Piccolo* (9. 3. 2006: *I mille deportati spariti in Slovenia 61 anni fa*, 11–12), mentre attualmente è disponibile anche sul sito web della Lega nazionale: [http://www.leganazionale.it/attualita/deportati\\_gorizia.pdf](http://www.leganazionale.it/attualita/deportati_gorizia.pdf) (6. 4. 2018). Riguardo alla questione di questi e altri elenchi vedi per es. Spazzali, 1997.

giugno 1945 tra le autorità alleate nella zona e quelle jugoslave, oltre a dividere il territorio nella zona A e in quella B della Venezia Giulia, prevedeva anche, nel suo articolo numero 6, il rimpatrio delle persone deportate (Bajc, 2011, 149–150; Lampe, 2017, 770). In realtà la maggioranza dei deportati fece ritorno entro la fine dell'agosto 1945. La maggior parte degli elenchi risale quindi proprio a questo periodo (giugno–agosto). Questi primi elenchi in genere non riportano molti nominativi e sono sprovvisti di data di compilazione. Alcuni sono conservati nell'archivio a College Park, MD, vicino a Washington (*National Archives and Records Administration*), per esempio gli elenchi delle 278 persone rimpatriate provenienti da Gorizia e dintorni, 556 da Trieste e dintorni e 41 persone da Pola e dintorni<sup>12</sup>.

Esistono inoltre tre elenchi, più ampi, di persone rimpatriate dal campo di Borovnica nei pressi di Lubiana, dove era internata la maggioranza delle persone deportate dalla regione. Anch'essi risalgono al periodo di luglio–agosto, e furono probabilmente preparati dal personale amministrativo del campo. Tra questi c'è l'elenco di 622 persone rimpatriate il 15 luglio<sup>13</sup>, di 639 persone rimpatriate il 6 agosto<sup>14</sup> e 694 rimpatriate il 21 agosto<sup>15</sup>. L'archivio americano contiene anche vari elenchi non datati della Croce Rossa Slovena (*Rdeči križ Slovenije* – RKS). Si tratta di liste di prigionieri di guerra rimpatriati, che erano stati catturati durante le battaglie per la liberazione di Trieste. Gli elenchi contano poche decine di prigionieri, per i quali la data di liberazione non è nota – possiamo presumere che siano stati liberati durante l'estate del 1945, dal momento che dopo questo periodo il rimpatrio dei prigionieri di guerra italiani in Jugoslavia è stato sospeso. Questi elenchi contano complessivamente 372 persone<sup>16</sup>.

La maggioranza delle persone venne rimpatriata entro la fine dell'agosto 1945. Dopo tale periodo le autorità jugoslave sospesero il rimpatrio dei prigionieri di guerra italiani, e dunque pure quello dei deportati. Al periodo dal settembre all'ottobre 1945, quindi, risalgono alcuni elenchi di persone non rimpatriate, rimaste quindi nel campo di Borovnica o trasferite in altre località. Ci sono tre elenchi che risalgono a questo periodo (ottobre 1945), quando, secondo le fonti interne dell'amministrazione del campo di Borovnica, vi erano ancora 342 prigionieri<sup>17</sup>. Gli altri due elenchi contano 353<sup>18</sup> e 393 nomi<sup>19</sup>. In aggiunta, esiste anche un elenco di 64 prigionieri trasferiti il 18 settembre da Borovnica al campo di

12 NARA RG 331, Entry (E) 88, Box (B) 882, Folder (F) 47, elenchi vari s. d.

13 DA MSP PA 1947, f. 63, br. 4113, d. 13, 63/569–589, Seznam italijanskih ujetnikov, ki so bili poslani preko demarkacijske črte in izročeni zavezniškimi oblastem dne 15. VII. 45, 15. 7. 1945.

14 DA MSP PA 1947, f. 63, br. 4113, d. 13, 63/590–626, Seznam italijanskih ujetnikov, ki so bili poslani preko demarkacijske črte in izročeni zavezniškimi oblastem dne 6. avgusta 1945, 6. 8. 1945.

15 DA MSP PA 1947, f. 63, br. 4113, d. 13, 63/627–664, Seznam italijanskih ujetnikov iz jetniškega lagerja Borovnica, so bili poslani preko demarkacijske črte dne 21. avgusta in so bili predani zavezniškimi oblastem, 21. 8. 1945.

16 NARA RG 331, E British-US zone, B 871, vari elenchi dei rimpatriati s. d.

17 ARS SI AS 1487, t. e. 40, a. e. 5149, Poročilo štaba za repatriacijo o stanju italijanskega taborišča v Borovnici, 21. 10. 1945.

18 DA MSP PA 1947, f. 63, br. 4113, d. 13, 63/548–564, Seznam italijanskih ujetnikov, ki se še nahajajo v ujetniškem taborišču v Borovnici, s. d.

19 OZE NSK NOB, f. 23, m. Seznam civilistov v taborišču v Borovnici, Spisek italijanskih vojnih ujetnikov bataljona št. 316 Borovnica, s. d.



Karlovac<sup>20</sup> e la lista di 13 persone morte durante l'internamento a Borovnica<sup>21</sup>. Si tratta certamente di un numero inferiore a quello delle persone effettivamente decedute nel campo. Esiste infatti almeno un altro elenco, preparato dall'ex prigioniero Giuseppe Stanzone, che riporta 50 nomi<sup>22</sup>.

Come conseguenza delle ricerche svolte dalle autorità alleate, nell'autunno 1945 sono sorti vari elenchi di provenienza occidentale. Essi erano datati già ai tempi della loro compilazione; mentre nell'agosto 1945 le autorità alleate avevano capito che alcuni famigliari non avessero denunciato la sparizione dei congiunti<sup>23</sup>, nel novembre del 1947 si resero conto che varie persone, pur essere tornate, non lo segnalavano (il numero di queste persone viene stimato intorno alle 1100)<sup>24</sup>. Partendo da questa considerazione, esistono vari elenchi anglo-americani di persone arrestate e presumibilmente deportate, che possiamo dividere sulla base del luogo dell'arresto; gli elenchi per il territorio di Trieste e dintorni, ad esempio, comprendono 582 militari<sup>25</sup> e 254 civili<sup>26</sup>, ma ce ne sono anche altri in cui non è chiaro se i nominativi indicati si riferiscano a militari o civili<sup>27</sup>. Inoltre esistono più elenchi, che probabilmente costituirono la base per il primo elenco dei deportati presentato dagli anglo-americani alle autorità jugoslave, divisi in due volumi: *Volume I*, di 1132 nomi (dei quali 190 furono successivamente cancellati causa rimpatrio, ne rimasero quindi 942)<sup>28</sup> e *Volume II* con 569 nomi (di questi 17 vennero successivamente indicati come rimpatriati)<sup>29</sup>.

Il secondo gruppo di elenchi si riferisce al territorio di Gorizia e dintorni. A tale gruppo appartengono i due elenchi dalle autorità alleate – *Volume I* di 1227 nomi (aggiornato a

20 DA MSP PA 1947, f. 63, br. 4113, d. 13, 63/546–547, Seznam italijanskih ujetnikov, ki smo jih poslali v Karlovac, kjer se še baje nahajajo, s.d.

21 DA MSP PA 1947, f. 63, br. 4113, d. 13, 63/565, Seznam umrlih v taborišču v Borovnici, s.d.

22 Esistono tre versioni di questo elenco, non tutte complete. L'elenco intero si trova ad ASDMAE AP 1931–1945 JUG, b. 146, Atrocità e illegalità commesse ai nostri danni da Jugoslavi, d. CLXXII, Condizioni degli internati italiani in Jugoslavia con particolare riferimento al campo di Borovnica ed all'ospedale di Skofja Loka, s. d. L'autrice ha trovato una versione anche nell'archivio di Londra – TNA WO 204/12753, Deaths in Borovnica concentration camp, 19. 8. 1945 e nell'archivio dell'Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell'Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia – ISREC FVG, b. XXIX., d. 2251. Queste versioni non sono complete, perché i due elenchi comprendono solo 49 nomi – manca il nome di Giovanni Nalon sotto il numero 19.

23 TNA FO 371/48837 R 13965/24/92, Charles, Rome to FO (No. 1291), 18. 8. 1945.

24 TNA FO 371/67412 R16240/128/92, Welfare & Displaced Persons division to HQ AMG, FTT (Ref. AMG/FTT/WEL/15), 24. 11. 1947; W. J. Sullivan, Office of the British Political Adviser to the Commander, British/United States zone FTT to G. L. Clutton, British Embassy Belgrade, 25. 11. 1947.

25 ASDMAE AP 1931–1945 JUG, b. 144/1, Elenco prigionieri militari deportati nel maggio-giugno 1945 da Trieste e circondario – zona A, s.d.

26 ASDMAE AP 1931–1945 JUG, b. 144/1, Elenco civili deportati nel maggio-giugno 1945 da Trieste e circondario – zona A, s.d.

27 ISREC FVG Raccolta di documenti sul Novecento in Venezia Giulia, b. XXIX., d. 2229, Elenco deportati da Trieste in Jugoslavia (1945), s.d.

28 NARA RG 331, E British-US zone, B 876, F 53, Volume I – Containing names of persons from Trieste area claimed to have been deported by the Yugoslav Authorities during the Yugoslav occupation of Venezia Giulia, s.d.

29 NARA RG 331, E British-US zone, B 876, F 53, Volume II – Containing names of persons from Trieste area claimed to have been deported by the Yugoslav Authorities during the Yugoslav occupation of Venezia Giulia, s.d.

1225 nomi)<sup>30</sup> e *Volume II* di 38 nomi<sup>31</sup>. Ad oggi gli elenchi più noti e conosciuti dei deportati da Gorizia sono quelli trovati dal gruppo di ricerche della Lega Nazionale. Furono preparati dalle autorità italiane e sono datati 1 ottobre 1945. In realtà si tratta di un insieme di elenchi, che contano 1023 nomi<sup>32</sup> e 204 rimpatriati<sup>33</sup>. Sulla prima pagina dell'elenco si precisa non essere noto se le persone elencate vennero deportate o infoibate – non si tratta quindi di un elenco di deportati, ma di dispersi o comunque scomparsi durante la liberazione di Gorizia (anche se contiene persone sparite nei mesi precedenti il maggio 1945).

Furono preparati anche alcuni elenchi per la regione di Pola, contenenti ad esempio 68 soldati<sup>34</sup> e 59 civili<sup>35</sup>. La Commissione alleata redasse elenchi anche per questa zona, il *Volume I* con 495 nomi (aggiornati a 486)<sup>36</sup> e il *Volume II* con 356 nomi (aggiornati a 354)<sup>37</sup>. Per questa zona esiste anche un lungo elenco conservato nell'archivio dell'Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell'Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia, che comprende 829 nomi<sup>38</sup>. Nonostante la mancanza di risorse e opportunità d'indagine furono redatti anche alcuni elenchi di persone deportate dalla zona B, che era sotto l'amministrazione jugoslava. Questi comprendono poche decine di nomi, per esempio due elenchi che comprendono 113 e 48 nomi<sup>39</sup> di militari e 107 e 109 nomi di civili<sup>40</sup>.

Questi elenchi, eccetto quelli di provenienza jugoslava, probabilmente costituirono la base per quelli poi presentati alle autorità Jugoslave. Attraverso le ambasciate a Belgrado, il primo elenco di deportati fu presentato dalle autorità anglo-americane il 23/24 ottobre 1945. Questo comprendeva 2472 nomi<sup>41</sup>. Venne in seguito contestato dalle autorità di Belgrado,

- 30 NARA RG 331, E British-US zone, B 876, F 48, Volume I – Containing names of persons from Gorizia area claimed to have been deported by the Yugoslav Authorities during the Yugoslav occupation of Venezia Giulia, s.d.
- 31 NARA RG 331, E British-US zone, B 876, F 49, Volume II – Containing 38 names for Gorizia area of persons claimed to have been deported by the Yugoslav Authorities during the Yugoslav occupation of Venezia Giulia, s.d.
- 32 ASDMAE AP 1931–1945 JUG, b. 146, Atrocità e illegalità commesse ai nostri danni da Jugoslavi, d. CLXX, Elenchi di 1023 persone scomparse da Gorizia, l. 10. 1945.
- 33 ASDMAE AP 1931–1945 JUG, b. 146, Atrocità e illegalità commesse ai nostri danni da Jugoslavi, d. CLXXI, Elenchi di 204 persone deportate da Gorizia e rientrate, l. 10. 1945.
- 34 ASDMAE AP 1931–1945 JUG, b. 144/1, Elenco deportati militari in Jugoslavia dalla zona di Pola, s.d.
- 35 ASDMAE AP 1931–1945 JUG, b. 144/1, Elenco civili deportati in Jugoslavia da Pola, s.d.
- 36 NARA RG 331, E British-US zone, B 876, F 50, Volume I – Containing names of persons from Pola area claimed to have been deported by the Yugoslav Authorities during the Yugoslav occupation of Venezia Giulia, s.d.
- 37 NARA RG 331, E British-US zone, B 876, F 53, Volume II – Containing names of persons from Pola area claimed to have been deported by the Yugoslav Authorities during the Yugoslav occupation of Venezia Giulia, s.d.
- 38 ISREC FVG, Raccolta di documenti sul Novecento in Venezia Giulia, b. XXIX., d. 2259, Deportati in Jugoslavia da Pola, s.d.
- 39 ASDMAE AP 1931–1945 JUG, b. 144/1, Elenco deportati militari in Jugoslavia dalla Zona »B«, s.d. – 2 elenchi.
- 40 ASDMAE AP 1931–1945 JUG, b. 144/1, Elenco deportati civili in Jugoslavia dalla Zona »B«, s.d. – 2 elenchi.
- 41 L'elenco originale si trova a TNA WO 204/2297, HQ Allied Commission APO 394 (Ref: 2221/EC): List of Italian subjects reported to have been removed from Venezia Giulia by the Yugoslav authorities, 8. 10. 1945. Copie e altre versioni di questo elenco si trovano anche nell'archivio di Belgrado e nei altri fondi dell'archivio di Londra – per più dettagli vedi Bajc, 2011, 159, nota 80.

perché risultava che contenesse numerosi errori e duplicati (Bajc, 2011, 160–161). È questo l'elenco cui si riferiva Tito il 17 dicembre 1945.

A seguito della dichiarazione del governo jugoslavo del 6 novembre 1945, che alla faccenda sarebbe stata dedicata tutta l'attenzione necessaria (Bajc, 2011, 159), dopo alcuni giorni di silenzio in merito alla protesta anglo-americana, il 17 novembre 1945, il Presidente jugoslavo convocò una conferenza per i giornalisti stranieri. Le sue parole vennero raccolte per il *Foreign Office* dall'Ambasciatore Ralph S. C. Stevenson. Sebbene la dichiarazione di Tito non fosse riferita direttamente alla nota diplomatica della settimana precedente, nel suo contenuto costituiva un'accusa diretta agli alleati. Tito chiarì fin dalle prime parole che il governo italiano, attraverso «certi organi» avesse richiesto il ritorno di 4000 italiani, che sarebbero stati deportati dalla Venezia Giulia. Subito aggiunse che il governo jugoslavo avesse negato già all'atto della firma dell'Accordo di Belgrado l'esistenza di tali internati, riconoscendo solo quella di prigionieri di guerra. Un gran numero di questi prigionieri era già stato rilasciato. La sola richiesta di restituire queste persone inesistenti, dunque, era scandalosa. Tito riconobbe quindi che nelle azioni militari nella Venezia Giulia fosse stato ucciso un gran numero di fascisti e dichiarò di non comprendere perché si richiedesse la restituzione di quei morti. Osservò sarcasticamente che ne sarebbe, se la Jugoslavia chiedesse la restituzione delle migliaia di uomini uccisi dagli italiani nella Lika, in Dalmazia, in Montenegro e in altre parti della Jugoslavia. Di questi ce ne sarebbe «un libro intero». Infine descrisse la richiesta come un tentativo di danneggiare la Jugoslavia, che non avrebbe giovato al miglioramento dei rapporti tra i due Paesi<sup>42</sup>. La risposta ufficiale da parte jugoslava alla nota ormai vecchia di una settimana venne ricevuta dai britannici il 7 e dagli americani l'8 dicembre (Bajc, 2011, 160–161). Si trattò della prima e ultima risposta ufficiale data dal governo jugoslavo sulle liste di deportati. Tutte le proteste successive incontrarono un «orecchio sordo», dal momento che le liste inviate ufficialmente vennero ignorate da Belgrado.

Anche le delegazioni della Croce Rossa, attive nella zona, erano attive nella preparazione di elenchi di deportati. Così la Croce Rossa Americana (ARC) preparò un elenco di 1254 nomi di deportati da Gorizia e dintorni, datato 24 ottobre 1945<sup>43</sup>. Due giorni dopo lo stesso elenco venne presentato alla Croce Rossa Jugoslava. I rappresentanti dell'ARC precisarono in quell'occasione che l'elenco comprendesse circa 200 nomi di persone di nazionalità slovena. Accennarono inoltre al fatto che l'elenco non fosse aggiornato rispetto a quanti fossero stati rimpatriati nel frattempo, dal momento che molti non si presentavano alla questura dopo il rientro. Aggiunsero che rimanesse sempre aperta la questione di quante persone furono in realtà registrate come deportate, poiché i famigliari non sempre denunciavano la sparizione dei congiunti<sup>44</sup>. Un elenco analogo venne preparato dalla Croce Rossa italiana (CRI) relativamente alla zona di Trieste. Questo è datato 30 ottobre 1945 e comprendeva 852 persone<sup>45</sup>. Questi due elenchi vennero aggiornati più volte nei mesi successivi<sup>46</sup>.

42 TNA FO 371/48951 R 19667/15119/92, Stevenson, Belgrade to FO (No. 2153), 19. 11. 1945.

43 NARA RG 331, E British-US zone, B 869, AMG Gorizia to John Kellett, Welfare Division, 24. 10. 1945.

44 OZE NŠK Pahor, f. 2, m. A-3, Marshall J. Truax – ARC za RKJ, 26. 10. 1945.

45 NARA RG 331, E British-US zone, B 870, CRI – Elenco degli arrestati dagli Jugoslavi dal 1° maggio in poi in Trieste e Provincia e non ancora rientrati alla data del 30 ottobre 1945, 30. 10. 1945.

46 Per esempio NARA RG 331, E British-US zone, B 869, ARC to Kellett, Internees in Yugoslavia, 22. 12.

Anche la curia vescovile di Trieste e Capodistria, sotto il monitoraggio del monsignor Antonio Santin, investì un grande impegno nella formazione degli elenchi. Ne venne approntato uno contenente 689 nomi di deportati, di cui non è conosciuta la data di compilazione né il luogo di sparizione delle persone citate<sup>47</sup>. Anche la Santa Sede, che riceveva molti appelli da parte dei parenti, non poteva esimersi dall'occuparsi della questione. Il 12 giugno 1946 venne dunque trasmessa alle autorità jugoslave una lista contenente 2513 nomi<sup>48</sup>.

Come conseguenza delle proteste italiane e dei vari appelli da parte degli anglo-americani e di altri enti internazionali (come ad esempio l'ICRC), nonché aspettandosi che la questione venisse sollevata alla Conferenza di Pace, il governo jugoslavo ordinò un'indagine sulle deportazioni (sulla questione si veda Lampe, 2017). Il primo elenco che risultò da queste indagini venne preparato da Hugo Skala all'inizio del maggio 1946. Esso constava di 138 nomi. Si trattava in realtà di un elenco preparato dal Comitato di Liberazione Nazionale (CLN) di Trieste già nel dicembre del 1945<sup>49</sup>. Nei mesi successivi Skala inoltrò anche altri elenchi di pochi nomi ciascuno<sup>50</sup>. La raccolta di informazioni fu assai difficile, come ammise lo stesso Skala, per la mancanza di personale qualificato e per via della confusione generale che regnava all'epoca degli arresti<sup>51</sup>. Di conseguenza la ricerca non produsse risultati importanti.

All'inizio del 1946, con l'intento di esercitare una nuova pressione diplomatica verso la Jugoslavia, gli Alleati iniziarono a predisporre le attività per pervenire ad un elenco più aggiornato. Livio Zeno – Zencovich, che durante la Seconda guerra mondiale aveva collaborato con la BBC per poi diventare segretario personale del Ministro degli Esteri Carlo Sforza tra il 1947 e 1951, arrivando in seguito a lavorare come diplomatico presso le Nazioni Unite, visionò personalmente alcuni di questi elenchi. In un'intervista del gennaio 1946 svelò di avere visto personalmente, in una delle stanze della sede dell'*Allied Military Government* (AMG), un mobile che conteneva «*migliaia di talloncini*»<sup>52</sup>. Si trattava delle richieste delle famiglie dei deportati: 1560 persone dalla zona di Gorizia,

1945; B 876, F 87, CRI – Secondo elenco suppletivo degli arrestati dagli Jugoslavi dal 1. Maggio 1945 in Trieste e provincia e non ancora rientrati alla data dell'elenco stesso, 7. 12. 1945; CRI – quinto elenco suppletivo, 22. 2. 1947; B 869, CRI – Elenco degli internati in Jugoslavia deceduti in prigionia, soppressi o rimpatriati a tutto il 20 Agosto 1947, 20. 8. 1947 – due elenchi.

47 NARA RG 331, E British-US zone, B 869, List 19, s.d.

48 DA MSP PA 1947, f. 63, br. 4113, d. 13, 63/525, Apostolska nunciatura Beograd per MIP, št. 14/1/46, 12. 6. 1946 – l'elenco nell'archivio non è aggiunto alla nota.

49 DA MSP PA 1946, f. 39, XXXIX/480–493, Hugo Skala, delegat MZZ NVS za Brilej, MZZ, pov. br. 179/6-1946, Deportiranci iz Julijske krajine, 2. 5. 1946.

50 Per esempio DA MSP PA 1946, f. 39, br. 7337, XXXIX/529–534, Hugo Skala, delegat MZZ NVS per Brilej, MZZ, pov. br. 275/16-46, Italijanski »deportiranci«, 21. 6. 1946; XXXIX/520–528, Hugo Skala, delegat MZZ NVS per Brilej, MZZ, pov. br. 275/17-46, Italijanski »deportiranci«, 22. 6. 1946; br. 505, XXXIX/535–542, Hugo Skala, delegat MZZ NVS per Brilej, MZZ, pov. br. 275/19-46, Italijanski »interniranci«, 11. 7. 1946; br. 1038, XXXIX/543–545, Hugo Skala, delegat MZZ NVS per Brilej, MZZ, pov. br. 305/20-46, Italijanski »deportiranci«, 19. 8. 1946.

51 DA MSP PA 1946, f. 39, br. 361, XXXIX/521, Hugo Skala, delegat MZZ NVS per Brilej, MZZ, pov. br. 234/14-46, Deportiranci iz Julijske krajine, 6. 6. 1946.

52 NARA RG 331, E 88, B 880, F 15, Summing it all up, 8. 1. 1945 [1946].

2210 da quella di Trieste e 998 da Pola – complessivamente 4768 persone. Ciò che rende la cosa particolarmente interessante è il fatto, finora ignoto ai ricercatori (che però già conoscevano l'intervista con Zencovich, per esempio Spazzali, 1990, 189–190; Pirjevec, 2012, 149–150; Troha, 2012, 290; Bajc, 2012, 407), che questo elenco fu, in tre parti separate, trasmesso alle autorità jugoslave da parte dell'ICRC (sulla questione si veda anche Bajc & Lampe, 2017, 282–283). Gli elenchi dell'ICRC non sono al momento accessibili a causa della politica di tutela dei dati personali<sup>53</sup>.

La prima parte di essi venne consegnata al delegato dell'ICRC a Belgrado il 13 marzo 1946. Come spiegato, l'elenco intero conteneva le liste di 1560 persone scomparse da Gorizia, 2210 da Trieste e 998 da Pola<sup>54</sup> – ossia, e non fu una coincidenza, lo stesso numero dei talloncini dell'AMG. Sembra, infatti che anche l'AMG cercasse di far recapitare gli elenchi attraverso enti imparziali (come l'ICRC), forse nella speranza di ottenere una risposta da Belgrado con attraverso questi canali, dal momento che le richieste ufficiali venivano ignorate. In ogni caso le autorità jugoslave ignorarono anche questo appello. Ciò non fermò però gli anglo-americani, che rimanevano pur sempre vincolati all'accordo di Belgrado. Elenchi di deportati vennero dunque trasmessi alle autorità jugoslave anche in seguito. Senza menzionare gli elenchi provvisori<sup>55</sup>, il 4/5 ottobre 1946 ne venne trasmesso uno con 4330 nomi<sup>56</sup>. Nel luglio dell'anno seguente un altro di 230 persone, che dovevano essere aggiunte a quelle della lista precedente<sup>57</sup>. Nel dicembre 1947 l'AMG trasmise alla Delegazione economica jugoslava a Trieste un elenco delle persone deportate dalla zona A del Territorio libero di Trieste, preparato alla fine del novembre 1947. Esso non copriva la zona di Gorizia ed era più corto dei precedenti. Era diviso in due parti e comprendeva complessivamente 589 nomi – 238 civili e 351 militari<sup>58</sup>. Le autorità alleate trasmisero dunque quattro elenchi alle autorità jugoslave, ma (ad eccezione del primo elenco dell'ottobre 1945) essi non sono noti alla storiografia.

Nel febbraio del 1948 la CRI preparò un elenco di persone che risultavano scomparse dalle zone di Fiume, Pola, Gorizia e Trieste. Si tratta di 2838 nomi, ma di questi sono compresi anche rimpatri, «infoibamenti» e morti per varie ragioni<sup>59</sup>.

Abbiamo menzionato numerosi elenchi di persone deportate o, per meglio dire, disperse a seguito dell'occupazione Jugoslava. Si tratta di elenchi che spesso non erano aggiornati e

53 Per ulteriori spiegazioni: <https://www.icrc.org/en/document/second-world-war-archives-research-suspended> (7. 5. 2017).

54 DA MSP PA 1946, f. 40, br. 1, XL/224, Note a l'attention de Monsieur Francois Jaeggi, 13. 3. 1946.

55 Per esempio NARA RG 331, E British-US zone, B 876, F 87, Elenco generale dei deportati in Jugoslavia, 14. 8. 1946 – 2691 persone; E British-US zone, B 870, Deported Persons in Jugoslavia – Trieste – Pola, s.d. – elenco parzialmente numerato di 68 pagine.

56 DA MSP PA 1946, f. 40, br. 11771, d. 2, Nota diplomatica dell'Ambasciata Britannica, 4. 10. 1946 e Nota diplomatica dell'Ambasciata Americana, 5. 10. 1946.

57 TNA FO 371/67412 R10055/128/92, Note to Yugoslav Ministry of Foreign Affairs (No. 719), 9. 7. 1947.

58 TNA FO 371/67412 R15616/128/92, Trieste to Belgrade (No. 204), 25. 11. 1947.

59 ISREC FVG Raccolta di documenti sul Novecento in Venezia Giulia, b. XXIX., d. 2259, CRI – Elenco nominativo di deportati in Jugoslavia le cui denunce sono pervenute alla C.R.I. di Trieste dalle zone di Fiume – Gorizia – Pola – Trieste, 18. 2. 1948.

perciò non affidabili, come lo attendevano le fonti stesse – cioè le persone, che denunciavano la scomparsa o la deportazione. Per questo motivo è ancora più importante soffermarsi su di un elenco finora sconosciuto, ma di notevole importanza. Si tratta di quello curato dall'Istituto Centrale di Statistica (ICS) e risalente alla fine degli anni 50. Nel 1956, infatti, il governo italiano ordinò un'inchiesta sulle deportazioni, con l'intento di approdare ad una lista completa degli scomparsi. Dal momento che questa indagine non è stata finora presa in considerazione dalla storiografia, riteniamo che si tratti di un documento chiave non solo per il problema dei deportati, ma anche per la questione delle «foibe».

## L'INDAGINE DELL'ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA

Nel 1955 si diede avvio ad un'iniziativa per stabilire il destino delle persone finite in fondo alle «foibe». Si trattò probabilmente di una conseguenza degli accordi tra il governo italiano e quello tedesco per individuare le spoglie dei caduti tedeschi, al fine di dare loro onorevole sepoltura (Pirjevec, 2012, 173–174). Allo stesso tempo, come già identificato dal professor Samo Pahor (1987), ebbe inizio anche la raccolta di materiale sulle persone sparite nel maggio–giugno 1945 a seguito della deportazione da parte delle autorità jugoslave. All'epoca della redazione del suo saggio Pahor non era consapevole dei dettagli attorno alla ricerca, ma recenti acquisizioni d'archivio hanno svelato che le indagini furono condotte dal Commissariato generale del Governo per il territorio di Trieste, sotto la guida del commissario generale ed ex prefetto di Gorizia Giovanni Palamara. Il Commissariato studiò diverse liste del Ministero degli Affari Esteri (MAE), degli Interni e del Comune di Trieste, compilando una serie di elenchi che nel settembre 1956 comprendevano 2224 nomi<sup>60</sup>. Basandosi su queste ricerche il MAE ha ordinato un'inchiesta all'ICS, con la seguente motivazione:

*In vista dell'eventualità che la questione dei cittadini italiani i quali nel 1945 vennero arrestati e deportati in Jugoslavia dalle forze di occupazione titine abbia da essere sollevata ancora una volta con il Governo Jugoslavo, questo Ministero riterrebbe opportuno predisporre un accurato vaglio delle liste dei deportati italiani in suo possesso, in modo di addivenire alla compilazione di un elenco, per quanto possibile completo e documentato, di coloro che, sulla base delle notizie provenienti da fonti attendibili, risultano non aver fatto più ritorno dalla deportazione<sup>61</sup>.*

In seguito l'ICS costituì la Commissione di studio per l'indagine sui deportati in Jugoslavia, che tenne la sua prima riunione il 13 dicembre 1956. Il funzionario del MAE Corrado Orlandi Contucci, presente alla riunione, riferì che della questione:

60 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4a, Commissariato generale del Governo per il territorio di Trieste za Ministero dell'Interno (MI), Indagini sui deportati in Jugoslavia, št. 17/16-26135/56, 20. 9. 1956.

61 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4a, MAE per ICS, *Indagine sui deportati in Jugoslavia*, n. 9830/18, 7. 9. 1956.



*molto si è parlato e si è scritto, non sempre con la necessaria obiettività, sicché è ora difficile dire, sulla base degli elementi di cui si dispone, fino a che punto le cifre comunemente riferite siano esatte o in che misura siano deformate da inesattezze o da speculazione di parte*<sup>62</sup>.

Lo stesso Orlandi Contucci spiegò che il MAE avesse ritenuto opportuno «agli effetti di eventuali ulteriori contestazioni con le autorità jugoslave in merito alle deportazioni o anche soltanto allo scopo di rispondere a quesiti che venissero rivolti in sede internazionale», svolgere una ricerca da parte dell'ICS, essendo questo riconosciuto come istituzione scientifica seria anche all'estero<sup>63</sup>. Il governo italiano si era dunque reso conto che in passato la questione dei deportati fosse stata trattata in modo non sempre obiettivo e imparziale. L'intento era dunque quello di ottenere ora risultati attendibili per eventuali passi futuri verso il governo jugoslavo e per essere preparati a rispondere ad eventuali quesiti posti da enti internazionali.

Nel corso della riunione si stabilì che l'indagine sarebbe stata condotta con discrezione «in modo che gli jugoslavi non ne vengano a conoscenza e non si allarmino»<sup>64</sup>. Si decise che le ricerche si sarebbero basate sulle liste già predisposte dal Commissariato di Trieste. Solo dopo la conclusione delle ricerche a Trieste sarebbe stata accertata l'affidabilità degli elenchi, correggendo eventuali errori. Innanzitutto sarebbero stati cancellati i nomi delle persone che non rientravano nella categoria di «deportato» – ad esempio i militari, dal momento che la questione dei deportati era tenuta distinta da quella dei prigionieri di guerra non rimpatriati. Venne quindi deciso che l'indagine avrebbe riguardato solo i civili, lasciando alla riunione successiva la decisione di quali altri elementi tenere in considerazione. Al termine della riunione Orlandi Contucci sottolineò che «occorre conoscere tutto su questi deportati, perché molte famiglie attendono sempre notizie»<sup>65</sup>.

Leggendo il verbale della riunione risulta chiaro che l'intento fosse quello di ottenere dati precisi e affidabili, dal momento che in passato non era mai stata svolta una ricerca accurata e dettagliata. Durante la riunione ai presenti risultava evidente che la ricerca sarebbe stata difficile per la varietà delle persone deportate, non solo perché alcuni erano civili e altri militari, ma anche per il problema della nazionalità. Allora sembrava evidente che la ricerca si sarebbe tenuta solo per le persone di cittadinanza italiana, provenienti dal territorio al tempo occupato dalle truppe jugoslave. L'altro problema, che nel dicembre 1956 non era ancora chiaro, riguardava la questione delle persone deportate dai territori che al tempo della deportazione appartenevano ancora all'Italia, ma che successivamente erano passati sotto il governo jugoslavo.

62 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4a, Commissione di studio per l'indagine sui deportati in Jugoslavia, Verbale della Riunione del 13 dicembre 1956, 13. 12. 1956.

63 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4a, Commissione di studio per l'indagine sui deportati in Jugoslavia, Verbale della Riunione del 13 dicembre 1956, 13. 12. 1956.

64 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4a, Commissione di studio per l'indagine sui deportati in Jugoslavia, Verbale della Riunione del 13 dicembre 1956, 13. 12. 1956.

65 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4a, Commissione di studio per l'indagine sui deportati in Jugoslavia, Verbale della Riunione del 13 dicembre 1956, 13. 12. 1956.



Prima di procedere con la questione dell'indagine dell'ICS, vorremmo sottolineare un'altra questione molto importante. Sembra che i presenti alla riunione, specialmente il rappresentante del MAE Orlandi Contucci, si fossero resi conto non solo dell'aspetto storico del problema, ma pure di quello terminologico. Per questo motivo i prigionieri di guerra, da Orlandi descritti come militari appartenenti a reparti attivi al momento della cattura, non potevano essere considerati come deportati. Invece, come deportati dovevano essere considerati i carabinieri, le guardie di finanza e i soldati che «*si trovavano in licenza nei territori in questione*»<sup>66</sup>. Orlandi si era dunque reso conto che in passato questa distinzione non fosse stata del tutto chiara, e che sugli elenchi dei deportati si trovasse molte persone, anche militari, che non ci rientravano.

La seconda riunione della Commissione si è svolta a più di un anno di distanza, il 9 gennaio 1958. Nel frattempo erano pervenute le liste dai territori di Trieste, Gorizia e Udine. Il Commissariato generale del Governo per il territorio di Trieste trasmise un elenco più aggiornato, e pure i Prefetti di Gorizia e Udine hanno inviato degli elenchi. Benedetto Fenzi, il rappresentante del MAE, confermò che per i territori ceduti alla Jugoslavia fossero stati interessati il CLN dell'Istria e la Giunta dei Comuni Istriani, ritenendo che i nominativi relativi a questi territori andassero inclusi all'elenco di Trieste – ma non ne aveva la conferma assoluta. Il presidente della Commissione, Cesare Lemmi, ritenne che l'ICS potesse iniziare con l'esame del materiale. Durante la riunione sorsero molte difficoltà, già individuate nella prima riunione del dicembre 1956. Il presidente della Commissione dichiarò varie volte che la cittadinanza italiana dei deportati dovesse essere provata al di là di ogni equivoco. Su questo punto il membro interno della Commissione Mario Ceccotti riferì che «*la cittadinanza italiana, che è certa per i militari, si presume per tutti i civili*». Aggiunse che «*a suo avviso, per determinarla non servono nemmeno i cognomi che in quelle zone sono spesso in forma slava anche per cittadini italiani*». Infine concluse che «*la cittadinanza italiana delle persone comprese negli elenchi è da presumere sempre tranne i casi nei quali elementi contrari comprovino una diversa cittadinanza*»<sup>67</sup>.

A questo punto sorse di nuovo anche la questione della definizione delle persone deportate. Lemmi sottolineò che andasse stabilito quali criteri identificassero una persona deportata. Si trattava nuovamente della questione dei militari. Infine tutti concordarono sulla definizione a suo tempo data dal Prefetto di Udine, ossia «*civili, appartenenti alle Forze di Pubblica Sicurezza, Carabinieri, Guardie di Finanza e militari non in servizio in reparti operanti, che nel 1945 furono deportati in Jugoslavia dalle forze di occupazione titine*»<sup>68</sup>. Luigi Pinto, membro interno e segretario della Commissione, si chiese se alcune persone (tra carabinieri, le guardie di finanza) fossero state considerate come prigionieri di guerra. Fenzi osservò che in quel caso il governo jugoslavo ne avrebbe dato comunicazione, perciò non poteva trattarsi di prigionieri di guerra. Alla fine la questione dei militari non venne risolta.

66 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4a, Commissione di studio per l'indagine sui deportati in Jugoslavia, Verbale della Riunione del 13 dicembre 1956, 13. 12. 1956.

67 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4d, Commissione di studio per l'indagine sui deportati in Jugoslavia, Verbale della Riunione del 9. 1. 1958, 9. 1. 1958.

68 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4d, Commissione di studio per l'indagine sui deportati in Jugoslavia, Verbale della Riunione del 9. 1. 1958, 9. 1. 1958.

Si decise quindi che i militari sarebbero stati considerati come categoria a parte, da valutare dopo aver acquisito elementi più sicuri sulla questione. Durante la riunione, Fenzi dichiarò nuovamente che l'indagine dovesse essere eseguita con *«assoluta riservatezza»* perché, dati i rapporti con la Jugoslavia, *«non gioverebbe a nessuno che ess[a] divenisse di dominio pubblico»*<sup>69</sup>.

Dai documenti non si può dedurre se e quando la Commissione ricevette gli elenchi per la valutazione. In ogni caso poco più di un anno dopo, nel febbraio del 1959, il Commissariato generale del Governo per il territorio di Trieste trasmise al Ministero degli Interni, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al MAE tre nuovi elenchi complementari. Il Commissario generale Palamara comunicò che le indagini *«possono considerarsi concluse con i seguenti risultati finali»*:

- morti per varie cause dopo l'arresto – 645 persone;
- deportati e rimpatriati – 1239 persone;
- deportati dei quali non si è più avuta alcuna notizia – 1982 persone<sup>70</sup>.

I risultati, come reso noto durante le riunioni, si riferivano al territorio di Trieste, Gorizia e Udine. Non è chiaro se in questi elenchi si trovino anche i deportati dall'Istria, che presumibilmente facevano parte degli elenchi giunti da Trieste. Ciò nonostante, secondo le indagini, i deportati furono 3866. Di essi 1239 fecero ritorno, il che significa che 2627 non furono rimpatriati. È doveroso chiarire che i risultati ottenuti non furono ritenuti definitivi, dal momento che la Commissione dell'ICS non li aveva verificati, ma possiamo dire che fossero abbastanza accurati. Palamara dichiarò infatti che fu compilato un altro elenco di 266 persone per le quali *«pur essendo stata segnalata la deportazione, non è stato possibile raccogliere alcuna conferma della deportazione stessa»*, a differenza delle altre persone, per le quali la conferma venne fornita dai familiari e da altri enti come il comune di origine<sup>71</sup>. Questo significa che tra i deportati che non fecero ritorno vennero elencate soltanto le persone per le quali i dati relativi alla deportazione erano certi e confermati da altri enti oltre che dai familiari.

I risultati dell'indagine gettano nuova luce, oltre che sulla questione dei deportati, anche su quella delle foibe. Infatti tra i 645 morti furono elencati anche gli infoibati, oltre ai morti per varie ragioni dopo l'arresto o durante l'internamento. Se a questi aggiungiamo i 1982 non rimpatriati significa che 2627 persone non fecero ritorno. Probabilmente una parte di questi (oltre ai 645 dei quali la morte era accertata) è morta come conseguenza dell'infoibamento o della prigionia in Jugoslavia (alcuni anche durante la deportazione). Possiamo dunque dire che secondo queste indagini, come conseguenza dell'occupazione jugoslava e delle violenze concomitanti, sono morti al massimo 2627 civili del territorio di Trieste, Gorizia e Udine.

69 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4d, Commissione di studio per l'indagine sui deportati in Jugoslavia, Verbale della Riunione del 9. 1. 1958, 9. 1. 1958.

70 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4d, MI za ICS, Deportati Italiani in Jugoslavia, n. 442/3240, 23. 3. 1959.

71 AGPCM UZC FVG JUG, b. 10 vol. 1, f. 4/46 4d, MI za ICS, Deportati Italiani in Jugoslavia, n. 442/3240, 23. 3. 1959.

Molto probabilmente, però, non tutti i presenti nell'elenco sono morti. Come indicato dalle autorità alleate già nel 1947, in molti non si presentarono alle autorità dopo il ritorno in Italia, per paura di essere perseguitati. In ogni caso, il numero di 2627 è molto inferiore alle stime dichiarate dai media – all'epoca e ancora oggi – che spesso parlano di migliaia o decine di migliaia di infoibati (Pirjevec, 2009 e 2012; Spazzali, 1990). Si tratta di stime esagerate, tramandate stabilmente fino ad oggi nonostante, come provato in quest'articolo, le indagini svolte in Italia da parte di enti affidabili abbiano portato ad esiti ben differenti. Questo non significa che il problema non fu grave, ma esso va certamente posto in una luce diversa.

Tra fonti dell'Archivio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove l'indagine è stata trovata, l'autrice non ha trovato ulteriori documenti relativi alla questione. Questo non esclude che nuove fonti possano trovarsi tra la documentazione dell'archivio dell'ICS, se essa esiste. Questi documenti potrebbero rivelare i risultati definitivi, probabilmente non molto diversi da quelli prodotti dal Commissariato. Si tratta quindi di un'indagine di grande importanza. In effetti, questi numeri finora sono gli unici ai quali fare riferimento quando si parla di deportati e scomparsi nel periodo dell'occupazione jugoslava della Venezia Giulia. Le indagini, infatti, furono condotte a più di 10 anni dagli eventi, quando il rimpatrio dei prigionieri di guerra (tra i quali probabilmente anche alcuni civili – deportati) era già compiuto, come anche quello dei prigionieri amnistiati nell'aprile del 1948. Inoltre, la ricerca si basava solo su fonti affidabili e verificate, come precisato da Palamara. Un certo margine d'errore probabilmente esiste, visto che gli elenchi a nostra disposizione non furono verificati; ciononostante, riteniamo che queste indagini siano affidabili e sicuramente un punto di partenza essenziale, quando si parla del numero dei deportati dalla Venezia Giulia nel secondo dopoguerra.

## CONCLUSIONE: GUERRA GELIDA A BELGRADO

A prescindere dalle ragioni per cui il governo italiano ha insistito nella ricerca di risposte sui deportati, il governo jugoslavo non ha mai fornito una chiara risposta ufficiale su ciò che è successo nei 42 giorni della presenza jugoslava nella Venezia Giulia. Questo è già sufficiente a dire che ci furono molte irregolarità. Come conseguenza, furono compilate decine di elenchi, alcuni dei quali vennero presentati ufficialmente alle autorità jugoslave. Per capire perché il governo jugoslavo sia stato così «sordo», si deve comprendere in generale l'atteggiamento che il nuovo potere coltivava verso l'Italia. Tito e i suoi collaboratori non hanno mai nascosto la propria verso l'Italia, che sul territorio jugoslavo (assieme alla Germania nazista) aveva commesso svariati crimini. Per questo a Belgrado l'evidenza che gli alleati occidentali fossero, come si riteneva, troppo indulgenti verso il nuovo Stato italiano venne accettata con grande disapprovazione. Di ciò si resero conto gli stessi britannici, che notarono a più riprese che ciò li danneggiasse assai nei rapporti con la Jugoslavia. Nonostante la nuova dirigenza italiana si fosse distanziata dal fascismo e l'avesse rinnegato, la Jugoslavia non sospese le accuse al suo indirizzo – si voleva infatti che anche la nuova Italia rispondesse dei delitti compiuti.

Questo atteggiamento la Jugoslavia lo applicò, soprattutto nei primi anni dopo la guerra, in tutte le questioni collegate al vicino occidentale. In base all'analisi dei documenti sulla questione dei deportati si direbbe che in Jugoslavia si fosse molto meno disposti a normalizzare il dialogo con l'altro Paese, di quanto non avvenisse in Italia. Per questo anche nei rari casi in cui venne dato un seguito alle richieste diplomatiche si rispose che non ci fosse alcun deportato italiano in Jugoslavia. A Belgrado, rispetto alla questione dei deportati, regnava la legge della «guerra fredda»; la *leadership* jugoslava ha sempre ignorato o evitato il problema, presumibilmente nella speranza che si sarebbe progressivamente esaurito da solo.

A partire dal 1947 a farsi carico della questione dei deportati fu l'Ambasciatore italiano a Belgrado Enrico Martino. In questa sede non ci siamo dedicati alle numerose conversazioni che l'Ambasciatore ha intrattenuto in merito; è però opportuno riportare che i vertici italiani abbiano chiesto a questo suo rappresentante di indagare sul destino e soprattutto sul rimpatrio di quelle persone fino alla prima metà degli anni Cinquanta. Martino apprezzò infine, all'inizio del 1952, che non ci fosse da attendersi sviluppi rispetto a questa questione e che si dovesse «*accettare il fatto che la maggiorparte dei deportati, se non tutti, non c'è più*» (DDI, 11/VI, d. 324, 3. 1. 1952).

Lo scopo dell'articolo è stato introdurre il problema degli elenchi dei deportati dalla Venezia Giulia nel maggio-giugno 1945, inserendolo nel contesto della Guerra fredda. Si tratta di circostanze molto importanti, dal momento che il problema degli elenchi, come abbiamo capito, non può rappresentare un oggetto di indagine a sè stante, perchè bisogna conoscere attentamente il problema generale, e trarre solo in un secondo tempo conclusioni sui nomi e il numero dei deportati. Bisogna anche prendere in considerazione i vari elenchi di origine non italiana, jugoslava e anglo-americana. Finora nessuna ricerca ha preso in considerazione tutti, o almeno la maggioranza di questi elenchi.

Come abbiamo capito, l'indagine dell'ICS, finora ignota, era di grande importanza e in futuro dovrà servire come base essenziale per le ricerche in questo campo. Lo stesso vale per gli elenchi che neppure l'indagine dell'ICS prese in considerazione – quelli dell'AMG, ICRC, jugoslavi, etc. Se gli studiosi vorranno in futuro giungere ad una lista accurata degli scomparsi, dovranno di conseguenza basarsi su numerosi archivi e analizzare in maniera incrociata decine di liste. Nel fare questo ci si dovrà confrontare con il fatto che nelle liste si trovano pure nominativi di persone che in realtà non sono state deportate, ma sono invece morte in circostanze diverse. Alla luce di queste considerazioni, possiamo dire con certezza che una lista definitiva di deportati non verrà mai compilata, ma solo delle approssimazioni, che comunque non risolveranno mai completamente la questione del destino di queste persone.

## ICE WAR IN BELGRADE. THE DEPORTATIONS TO YUGOSLAVIA FROM VENEZIA GIULIA IN THE AFTERMATH OF WORLD WAR II. THE ISSUE OF LISTS AND NEW SOURCES

Urška LAMPE

Institute IRRIS for Research, Development and Strategies of Society, Culture and Environment,  
Čentur 1f, 6273 Marežice, Slovenia  
e-mail: urskalampe@gmail.com

### SUMMARY

*The article deals with the question of numerous lists of person, who were alleged to be deported by Yugoslav troops from Venezia Giulia region in the aftermath of World War II. During the last years, the interest regarding the lists and numbers of those people has significantly increased. In the first part of the article, the author explains the diplomatic conflict between Italy and Yugoslavia, focusing on deportations and the international circumstances directly affecting the problem. In the second part, the author exposes numerous lists of persons, found in the archives of Italy, Slovenia, Serbia, Great Britain and USA, with the aim to show how difficult and long-term analysis would be needed in order to get a fairly reliable list and number of the deportees. The author reveals also an important investigation, conducted in the second part of the 50-ies by the Italian Institute for National Statistics (Istituto Centrale di Statistica). The secret investigation, which was conducted by the General Commission of the Government for the territory of Trieste (Commissariato generale del Governo per il territorio di Trieste), chaired by the former major of Gorizia Giovanni Palamara, ended in 1959 proposing the following results for the region of Trieste, Gorizia and Udine: death for several reasons after the arrest – 645; deported and repatriated – 1239; deportees who have not returned – 1982. To conclude, the author explains the problem of deportations and numerous lists from a diplomatic point of view, explaining that the international circumstances and the Yugoslav post-war expectations had a crucial impact on the issue of deportations and resulted in a very cold, if not ice attitude towards the problem and towards the numerous inquiries regarding the fate of the deportees.*

*Keywords: deportees, Venezia Giulia, Yugoslavia, Italy, lists, Institute for National Statistics, Cold war, 1945, 1959*

## FONTI E BIBLIOGRAFIA

- AGPCM UZC FVG GO** – Archivio Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma (AGPCM), Ufficio per le Zone di Confine (UZC), Sezione V: Friuli Venezia Giulia (FVG) Gorizia contributi (GO).
- AGPCM UZC FVG JUG** – AGPCM, UZC, Sezione II: Friuli Venezia Giulia (FVG), Jugoslavia e varie (JUG).
- AJ 836** – Arhiv Jugoslavije, Beograd (AJ), Kancelarija maršala Jugoslavije, spoljnopolitička pitanja (fond 836).
- ARS SI AS 1487** – Arhiv Republike Slovenije, Ljubljana (ARS), AS 1487 – Centralni komite Komunistične partije Slovenije (SI AS 1487).
- ASDMAE AP 1931–1945 JUG** – Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, Roma (ASDMAE), Affari politici 1931–1945 Jugoslavia (AP 1931–1945 JUG).
- DA MSP PA** – Diplomatski arhiv Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd (DA MSP), Politička arhiva (PA) 1945; 1946; 1947.
- DDI, 10/II** – I Documenti Diplomatici Italiani. Ministero degli Affari Esteri, Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici (DDI). Decima Serie: 1943–1948. Volume II (12 dicembre 1944–9 dicembre 1945). Roma, Istituto Poligrafico e zecca dello Stato, Libreria dello Stato, 1992 (DDI, 10/II).
- DDI, 11/VI** – DDI. Undicesima Serie: 1948–1953. Volume VI (26 luglio 1951–7 luglio 1953). Roma, Istituto Poligrafico e zecca dello Stato, Libreria dello Stato, 2015 (DDI, 11/VI).
- ISREC FVG** – Istituto regionale per la storia della Resistenza e dell’Età contemporanea nel Friuli Venezia Giulia, Trieste, ex Istituto regionale per la storia del Movimento di liberazione nel Friuli Venezia Giulia (ISREC FVG), Raccolta di documenti sul Novecento in Venezia Giulia.
- NARA RG 331** – National Archives and Records Administration, College Park, MD (NARA), Records of Allied Operational and Occupation Headquarters (RG 331).
- OZE NŠK NOB** – Odsek za zgodovino in etnografijo Narodne in študijske knjižnice Trst (OZE NŠK), fond Narodno-osvobodilni boj (NOB).
- OZE NŠK Pahor** – OZE NŠK, fond Zapuščina Romana Pahorja (Pahor).
- TNA FO 371** – The National Archives, Kew-London, ex Public Record Office (TNA), Foreign Office: Political Departments: General Correspondence, 1906–1966 (FO 371).
- TNA WO 204** – TNA, War Office: Allied Forces, Mediterranean Theatre: Military Headquarters Papers, Second World War, 1941–1948 (WO 204).
- Il Piccolo** – Trieste, 1881–.
- Bajc, G. (2011):** Zgodba neke diplomatske note: ozadje britanskega in ameriškega posega v Beogradu 23. in 24. oktobra 1945 glede deportacij Italijanov iz Julijske krajine. In: Bajc, G. & B. Klabjan (eds.): Pirjevčev zbornik: poti zgodovine med severnim Jadranom, srednjo in vzhodno Evropo: ob 70. obletnici akad. prof. dr. Jožeta Pirjevca. Koper, Univerzitetna založba Annales, 139–163.

- Bajc, G. (2012):** Aretacije, internacije in deportacije po prvi in drugi svetovni vojni na območju Julijske krajine: oris problematike in poskus primerjave. *Acta Histriae*, 20, 3, 389–416.
- Bajc, G. & U. Lampe (2017):** Kritična analiza uporabe anglo-ameriških dokumentov glede nasilja ob koncu druge svetovne vojne v Julijski krajini. *Studia Historica Slovenica*: časopis za humanistične in družboslovne študije, 17, 1, 247–287.
- Bartoli, G. (1961):** Le deportazioni nella Venezia Giulia, Fiume e Dalmazia. Trieste, [s. n.].
- Di Sante, C. (2007):** Nei campi di Tito. Soldati, deportati e prigionieri di guerra italiani in Jugoslavia (1941–1952). Verona, Ombre corte.
- Godeša, B. (2014):** Oblikovanje odnosa do sosednjih držav (Italija, Avstrija) v slovenskem/jugoslovanskem partizanskem gibanju (1941–1945). *Annales, Ser. hist. sociol.*, 24, 4, 749–762.
- Lampe, U. (2016):** Obeležji v spomin deportiranim iz Julijske krajine po drugi svetovni vojni v goriškem Parku spomina. *Annales, Ser. hist. sociol.*, 26, 4, 767–778.
- Lampe, U. (2017):** »Revolucija v polnem pomenu besede!« Izsledki jugoslovanske preiskave deportacij iz Julijske krajine po koncu druge svetovne vojne. *Acta Histriae*, 25, 3, 767–784.
- Miccoli, F. (1994):** La ricerca storica sulle deportazioni (maggio 1945). *Nuova iniziativa isontina*, 10, 62–69.
- Miccoli, F. (1995):** La ricerca storica sulle deportazioni (maggio 1945) (2<sup>a</sup> parte). *Nuova iniziativa isontina*, 11, 34–41.
- Nemec, N. (1996):** Maggio '45: arresti, deportazioni ed esecuzioni nel goriziano e nella Venezia Giulia. *Nuova iniziativa isontina*, 12, 29–34.
- Pahor, S. (1987):** Openska Bršljanovca in bazoviški Šoht. *Razgledi po svetu*, 25. 12. 1987, 738–740.
- Papo, L. (1989):** Albo d'oro. La Venezia Giulia e la Dalmazia nell' ultimo conflitto mondiale. Trieste, Unione degli Istriani.
- Pirjevec, J. (2009):** Foibe. Una storia d'Italia. Torino, Einaudi.
- Pirjevec, J. (2012):** Foibe: Katera resnica? In: Pirjevec, J., Troha, N., Bajc, G., Dukovski, D. & G. Franzinetti: Foibe. Ljubljana, Cankarjeva založba, 25–241.
- Pirjevec, J., Troha, N., Bajc, G., Dukovski, D. & G. Franzinetti (2012):** Foibe. Ljubljana, Cankarjeva založba.
- Spazzali, R. (1990):** Foibe. Un dibattito ancora aperto. Trieste, Editrice Lega Nazionale.
- Spazzali, R. (1997):** Contabilità degli infoibati. Vecchi elenchi e nuove fonti. In: Valdevit, G. (ed.): Foibe. Il peso del passato. Venezia Giulia 1943–1945. Venezia, Marsilio, 97–127.
- Tenca Montini, F. (2014):** Fenomenologia di un martirologio mediatico. Le foibe nella rappresentazione pubblica dagli anni Novanta ad oggi. Udine, Kappa vu.
- Tenca Montini, F. (2017):** I partiti comunisti italiano e jugoslavo e la questione di Trieste tra politica interna ed internazionalismo. *Cantieri di Storia IX*, SISSCO, Padova, 13–15 settembre 2017, 35–39.



- Tenca Montini, F. (2018):** La Jugoslavia e la questione di Trieste: 1945–1954 / Jugoslavia i tršćansko pitanje: 1945–1954. Dottorato in cotutela internazionale, Università degli studi di Teramo, Sveučilište u Zagrebu.
- Troha, N. (1999):** Komu Trst. Slovenci in Italijani med dvema državama. Ljubljana, Modrijan.
- Troha, N. (2000):** Italijani v vojnem ujetništvu v Jugoslaviji 1944–1947. *Annales, Ser. hist. sociol.*, 10, 2, 325–340.
- Troha, N. (2004):** Fojbe – zločin ali upravičeno kaznovanje. Odmevi aretacij, deportacij in usmrteitev med lokalnim prebivalstvom v Julijski krajini. *Acta Histriae*, 12, 2, 203–217.
- Troha, N. (2012):** Fojbe v slovenskih in italijanskih arhivih. In: Pirjevec, J., Troha, N., Bajc, G., Dukovski, D. & G. Franzinetti: Fojbe. Ljubljana, Cankarjeva založba, 253–296.
- Valdevit, G. (ed.) (1997):** Foibe. Il peso del passato. Venezia Giulia 1943–1945. Venezia, Marsilio.
- Verginella, M. (2010):** Tra storia e memoria. Le foibe nella pratica di negoziazione del confine tra l'Italia e la Slovenia. In: Accati, L. & e R. Cogoy (eds.): Il perturbante nella storia: le foibe. Uno studio di psicopatologia della ricezione storica. Verona, Bolzano, QuiEdit, 25–89.

## LA SOLUZIONE MIGLIORE PER TRIESTE: LA PROPOSTA JUGOSLAVA DI AMMINISTRAZIONE CONGIUNTA DEL TERRITORIO LIBERO DI TRIESTE (1952–1953)

*Federico TENCA MONTINI*

Università degli Studi di Teramo, Facoltà di scienze della comunicazione, Via R. Balzarini 1,  
64100 Teramo, Italia  
Sveučilište u Zagrebu, Filozofski fakultet, Ivana Lučića 3, 10000 Zagreb, Croazia  
e-mail: ftencamontini@unite.it

### *SINTESI*

*Il presente articolo mira ad approfondire un aspetto specifico della questione di Trieste. Si tratta della proposta jugoslava, avanzata una prima volta all'inizio del 1952 e poi di nuovo a varie riprese fino all'autunno del 1953, di dare vita al Territorio libero di Trieste attraverso l'alternanza di governatori italiani e jugoslavi, anziché con la nomina di un Governatore esterno originariamente prevista dal Trattato di pace del 1947. Poiché ad oggi non sono disponibili ampie indagini sulla storia diplomatica della questione di Trieste basate su fonti jugoslave, la ricostruzione svolta su fonti inedite rinvenute tra Belgrado e Lubiana permette di ricostruire la fisionomia e l'evoluzione di un aspetto di quella decennale disputa territoriale cui si ritiene che, all'interno tanto della storiografia italiana quanto di quelle jugoslave e postjugoslave, non sia stata dedicata l'opportuna attenzione.*

*Parole chiave: Territorio libero di Trieste, questione di Trieste, Josip Broz Tito, Edvard Kardelj, Jugoslavia, Italia, Guerra fredda*

## THE BEST SOLUTION FOR TRIESTE: THE YUGOSLAV PROPOSAL OF JOINT ADMINISTRATION OF THE FREE TERRITORY OF TRIESTE (1952–1953)

### *ABSTRACT*

*The aim of this article is to reconstruct a meaningful episode of the Trieste crisis. It concerns the Yugoslav proposal to solve the border issue with Italy by making the Free Trieste Territory functional and by alternating the rule of government between Italy and Yugoslavia. The proposal was renewed several times in the period 1952–1953 and it was an innovation with respect to the Peace treaty, which provided the appointment of a Governor coming from a third country. To the date there is no proper work of diplomatic history on the Trieste crisis based on Yugoslav documents. As the article is based indeed on documents collected in Belgrade and Ljubljana, it allows better insight of a*

*meaningful – albeit neglected by historical – part of the ten-year long territorial dispute Yugoslavian had with Italy.*

*Keywords: Free Territory of Trieste, Trieste crisis, Josip Broz Tito, Edvard Kardelj, Yugoslavia, Italy, Cold War*

## INTRODUZIONE

La questione di Trieste ha suscitato l'interesse degli storici prima ancora che essa si concludesse, *de facto*, con il secondo memorandum di Londra nell'ottobre del 1954<sup>1</sup>. Al 1952 risale infatti lo studio del demografo piranese Diego De Castro (1952) che all'epoca ricopriva l'incarico di Consigliere politico presso il Governo militare alleato. Agli anni Sessanta appartengono invece il lavoro di Janko Jeri (1961) e l'opera di Jean-Baptiste Duroselle (1966), mentre la prima pubblicazione del volume di Bogdan C. Novak risale al 1970 (Novak, 2013).

L'interesse della storiografia per il tema si fece di nuovo consistente negli anni Ottanta come conseguenza dell'accessibilità delle fonti britanniche e americane e del fascino esercitato dalle dinamiche iniziali della Guerra fredda in un periodo in cui la contrapposizione tra blocchi vigeva ancora. A quella decade risalgono alcuni importanti lavori, tra i quali dobbiamo ricordare almeno l'opera monumentale di De Castro in due copiosi volumi (De Castro, 1981), il libro con cui Giampaolo Valdevit affrontò la questione di Trieste nel suo più ampio contesto internazionale (Valdevit, 1986), gli scritti di Raoul Pupo (Pupo, 1979 e 1989) e il volume di Roberto G. Rabel (1988). Alla fine del decennio comparve anche l'opera ormai classica di Darko Bekić (1988), che pur essendo dedicata al più ampio tema dei rapporti tra Jugoslavia ed Occidente nei primi anni Cinquanta offre sulla questione di Trieste alcuni spunti imprescindibili. Il volume di Massimo De Leonardi (1992) rappresenta probabilmente l'apice della storiografia italiana sull'argomento, sebbene si limiti al triennio 1952–1954.

Allo scorcio del nuovo millennio, e al ripensamento della storia politica della Jugoslavia nelle repubbliche sue succeditrici, appartengono i contributi delle storiografie delle ex repubbliche jugoslave, quale il lavoro di Nevenka Troha per quanto riguarda il primo periodo del dopoguerra (1999 e tradotto in forma ridotta in lingua italiana nel 2009) e la monografia di Jože Pirjevec dedicata alla lotta degli sloveni per ottenere uno sbocco al mare (Pirjevec, 2007). Imprescindibile anche la raccolta di saggi *Vojna in mir na Primorskem* (Pirjevec, Bajc & Klabjan, 2005). All'interno della storiografia croata interessanti accenni alla questione di Trieste sono contenuti nei primi lavori di Tvrtko Jakovina (Jakovina, 2002

1 Con la presente dicitura si recepisce la proposta di Gorazd Bajc, il quale, avendo stabilito che “memorandum” sia il termine corretto per indicare l'atto sottoscritto dall'Italia alla vigilia dell'ingresso nella Prima guerra mondiale, suggerisce di riferirsi al documento del 1954 come secondo memorandum di Londra (Bajc, 2017, 842).

e 2003). Solo di recente il tema ha stimolato, per lo più nei suoi aspetti di storia militare, l'interesse della storiografia serba (Dimitrijević & Bogetić, 2009; Milkić, 2012).

L'intento del presente saggio consiste nel ricostruire un aspetto della storia diplomatica della questione di Trieste rimasto per lo più in ombra. Si tratta della proposta jugoslava di risolvere la vertenza diplomatica con l'Italia attraverso l'attivazione del Territorio libero di Trieste (TLT) a patto che, anziché dal Governatore previsto dalla lettera del Trattato di pace di Parigi, esso fosse amministrato da un'alternanza di rappresentanti italiani e jugoslavi. La proposta, avanzata ufficialmente a più riprese a partire dalla trattativa condotta a Parigi da Aleš Bebler<sup>2</sup> e Gastone Guidotti a cavallo tra 1951 e 1952, è stata interpretata alla stregua di un mero espediente tattico. La ricerca svolta permette di ricostruire la genesi e lo sviluppo di questa proposta, che in un primo tempo, come si vedrà, colse di sorpresa gli stessi diplomatici coinvolti, rimasti all'oscuro delle decisioni prese dal vertice a Belgrado. Tale obiettivo è reso possibile dall'incrocio di materiali complementari rinvenuti soprattutto presso l'archivio del gabinetto di Tito, oggi conservato presso l'Arhiv Jugoslavije (AJ) e l'archivio personale di Edvard Kardelj, Ministro degli Affari Esteri di Jugoslavia fino al gennaio 1953, conservato in copia presso l'Arhiv Republike Slovenije (ARS) dal momento che l'originale risulta disperso.

Per evitare di assumere, con i documenti redatti all'interno della cerchia ristretta dei più intimi collaboratori di Tito, anche gli errori di valutazione del contesto internazionale che venivano commessi colà, i materiali d'archivio sono stati sottoposti al riscontro delle opere che, basandosi su fonti britanniche, statunitensi e italiane, più nel dettaglio hanno ricostruito la storia diplomatica della questione di Trieste nel periodo indagato (De Castro, 1981; De Leonardis, 1992). Strutturalmente, si è deciso di anteporre allo specifico dell'attività diplomatica jugoslava nel biennio 1952–1953 un riepilogo dei tratti salienti della questione di Trieste nelle fasi precedenti, in modo da inserire l'oggetto nell'indagine nel suo imprescindibile contesto.

## LA QUESTIONE DI TRIESTE, CENNI RIASSUNTIVI (1945–1951)

La questione di Trieste ha convenzionalmente inizio con la liberazione della città attraverso un'operazione congiunta del IX Korpus del Fronte di liberazione sloveno e dalla IV Armata dell'Esercito di liberazione popolare jugoslavo (Narodnooslobodilačka vojska i partizanski odredi Jugoslavije) il 1° maggio 1945. Il fatto che Tito avesse occupato territori siti entro i confini italiani del 1939 con un atto unilaterale determinò la reazione degli apparati di Stato e militari britannici ed americani, cui riuscì, da ultimo con l'esecuzione di una manovra dimostrativa sul campo, di indurre gli jugoslavi a ritirarsi oltre la linea Morgan entro il 12 giugno, come esito degli Accordi di Belgrado. Gli aspetti tecnici della gestione del territorio conteso, diviso provvisoriamente in due zone di occupazione denominate A e B, vennero ulteriormente definiti con gli accordi di Duino, siglati il 20 giugno.

2 Sul particolare ruolo esercitato da Bebler nella questione slovena del Litorale, si rimanda a Bajc, 2005.

I lavori in preparazione del Trattato di pace con l'Italia, iniziati nel mese di settembre 1945, portarono alla nomina di una commissione di esperti affinché questa, costituita da tecnici nominati da Stati Uniti, Regno Unito, Francia ed Unione Sovietica, avanzasse una proposta per la futura linea confinaria tra Italia e Jugoslavia. Vennero invece proposte quattro “linee” molto diverse. Tra il tracciato dell'Unione Sovietica, che ricalcava le richieste jugoslave, e quelli avanzati da Gran Bretagna e Stati Uniti, che avrebbero assegnato all'Italia buona parte dell'Istria, la linea francese correva a est di Gorizia e Trieste per poi chiudere il confine in corrispondenza del fiume Mirna, poco sotto la cittadina istriana di Novigrad.

Nell'impossibilità di trovare una mediazione tra le differenti proposte, a partire dalla primavera del 1946 prese quota l'idea, già considerata in varie occasioni nei decenni precedenti (Pirjevec, 2007, 337–338), di affidare parte del territorio conteso ad uno Stato tampone, il Territorio libero di Trieste, posto sotto la tutela delle Nazioni Unite e retto da un Governatore designato consensualmente dai Paesi interessati. La nuova formazione politica si sarebbe estesa su di un territorio delimitato a sud dalla linea francese e a nord da un confine posto poco sopra Duino.

Essa venne approvata con una buona dose di diffidenza da parte jugoslava e sovietica e non prima che Molotov,

*in collaborazione con la delegazione jugoslava, suggerisse un numero di soluzioni alternative: propose che l'Italia ricevesse un confine più conveniente nel settore settentrionale qualora rinunciasse a Trieste, parlò di una città autonoma sotto la sovranità jugoslava, di un condominio italo-jugoslavo, di internazionalizzazione del centro urbano* (Pirjevec, 2007, 339).

La logica che aveva portato all'approvazione del TLT venne rapidamente superata dalle dinamiche della Guerra fredda, il cui inizio è posto convenzionalmente nell'annuncio della Dottrina Truman, appena un mese dopo la firma del Trattato di pace (12 marzo 1947). Il TLT, diviso in due zone di occupazione, quella meridionale jugoslava e quella settentrionale angloamericana separate dalla Linea Morgan, sarebbe dovuto entrare in funzione al momento della nomina del Governatore, prevista entro sei mesi dall'entrata in vigore del Trattato. Poiché le Potenze occidentali erano interessate a mantenere unità militari proprie a ridosso del settore meridionale della Cortina di ferro, la nomina del Governatore – che, per il motivo opposto, rientrava negli interessi dell'Unione Sovietica – venne rimandata *sine die* con vari stratagemmi ed espedienti procedurali (Jeri, 1961, 195–202; Novak, 2013, 265–270).

Il 1948 fu “l'anno faticoso” per la questione di Trieste per due motivi. Il primo fu l'emanazione della Nota Tripartita, con cui il 20 marzo le Potenze occidentali si pronunciarono, con un parere privo di valore legale per il mancato accordo dell'Unione Sovietica, per la restituzione all'Italia dell'intero TLT. Il secondo avvenimento, destinato a stravolgere la cornice internazionale del nodo triestino, fu l'espulsione della Jugoslavia dal Cominform, ufficializzata il 28 giugno.

Respinta dal blocco comunista, alla leadership jugoslava non rimase altra strada che quella della collaborazione con l'Occidente. Tale collaborazione andò strutturandosi in

maniera organica nel corso del 1950, prima con l’emanazione da parte del Congresso americano dello *Yugoslav Emergency Relief Assistance Act* e successivamente con l’inserimento della Jugoslavia nel novero dei Paesi percettori di aiuti militari nella cornice del *Mutual defense aid program*, inserimento che venne perfezionato nel 1951 (Bekić, 1988, 230–231).

Intanto le valutazioni sul nuovo status della Jugoslavia sviluppate negli ambienti diplomatici e militari occidentali avevano iniziato a riflettersi sul valore attribuito all’occupazione alleata nella Zona A. L’uscita della Jugoslavia dall’orbita sovietica finì per intaccare la funzione di Trieste di baluardo dell’occidente modificando gli stessi presupposti alla base della presenza alleata nell’area, per quanto i tempi non fossero ancora maturi per prendere in considerazione l’ipotesi di un ritiro delle truppe (Valdevit, 1986, 208–209); d’altro canto la perdurante ostilità nei rapporti tra Italia e Jugoslavia aveva iniziato a costituire un elemento di disturbo per l’auspicata collaborazione tra i due Paesi ai piani difensivi europei.

Nelle condizioni emergenziali seguite alla Risoluzione del Cominform la Jugoslavia aveva già nella seconda metà del 1949 fatto alcune timide aperture nella direzione di una spartizione del TLT, peraltro senza specificarne i termini<sup>3</sup>. Sondaggi diretti con l’Italia, comunque patrocinati dalle Potenze occidentali, avvennero nei primi mesi del 1950 e culminarono nella proposta, fatta da Leo Mates e Ivo Vejvoda al Ministro italiano a Belgrado Enrico Martino<sup>4</sup>, il 2 aprile 1950, della spartizione del TLT in corrispondenza delle due Zone con piccole correzioni del confine a favore della Jugoslavia, proposta decisamente respinta dall’Italia<sup>5</sup>.

Era del tutto evidente che in assenza di una forte pressione delle Potenze occidentali l’Italia non si sarebbe lasciata indurre ad abbandonare la richiesta di applicazione della Dichiarazione tripartita; il successivo passo di Stati Uniti, Regno Unito e Francia consistette dunque, nel terzo anniversario della sua ratifica, in un comunicato ambiguo in cui da un lato i Paesi firmatari ne ribadivano la validità, dall’altro esprimevano l’auspicio che l’Italia pervenisse ad una “sistemazione per via conciliativa” con la Jugoslavia (Valdevit, 1986, 233).

L’impegno occidentale nel condurre l’Italia e la Jugoslavia al tavolo della trattativa portò ai sette incontri tra Bebler e Guidotti svoltisi a Parigi tra il 21 novembre 1951 e l’11 marzo 1952.

I colloqui avvennero in un momento in cui “*il Mutual security agreement del 14 novembre 1951 tra Stati Uniti e Jugoslavia e l’ingresso di Grecia e Turchia nella NATO, con i primi accenni alla futura alleanza tra Atene, Ankara e Belgrado, avevano reso ancora più importante l’eliminazione dei motivi di contrasto fra la Jugoslavia e l’Italia*” (De Leonardis, 1992, 51), oltre a rafforzare la posizione della prima.

3 La proposta era stata avanzata dal sottosegretario agli affari esteri jugoslavo Leo Mates all’Ambasciatore del Regno Unito a Belgrado Charles Peake (Valdevit, 1986, 208–209).

4 Poiché la rappresentanza diplomatica italiana a Belgrado in questo periodo non era ancora stata innalzata al rango di ambasciata si preferisce, qui come in seguito, usare per Martino la qualifica di “ministro” che corrisponde alla dicitura, ricorrente nei documenti jugoslavi, di “*poslanik*”.

5 AJ 836, KMJ, I-3-d/71, Zabeleška o razgovoru sa talijanskim poslanikom Martinom 2 aprila 1950 u stanu druga Matesa od 18 do 20.15 h. Prisutni L. Mates i I. Vejvoda.

La Jugoslavia, infatti, diede prova di recepire il miglioramento del proprio *status* organizzando la propria disponibilità al negoziato attorno a tre scenari: la divisione del TLT in corrispondenza delle due Zone con correzioni a favore della Jugoslavia<sup>6</sup>, cui si poteva eventualmente aggiungere uno speciale statuto di protezione delle minoranze<sup>7</sup>, la cessione all'Italia di Trieste e Capodistria in forma di *enclave* in territorio jugoslavo, ovvero l'incorporazione nella Jugoslavia della restante parte del TLT<sup>8</sup>, e la concessione alla Jugoslavia di uno sbocco al mare in corrispondenza di Žavlje (Aquilinia vicino a Muggia)<sup>9</sup>.

Nel corso delle trattative di Parigi l'ipotesi dell'*enclave* venne tenuta di riserva. Alla possibilità della ripartizione zonale e a quella dello sbocco al mare ne venne invece aggiunta un'altra, quella di attivare il TLT con la guida alternata di un governatore italiano e uno jugoslavo, una proposta cui, nel periodo successivo, la Jugoslavia si sarebbe riferita con una certa continuità.

## LA GENESI DELLA PROPOSTA DI CONDOMINIO

La proposta di dare vita al TLT aveva iniziato a prendere corpo all'interno degli apparati di Stato jugoslavi nel momento in cui, nel corso del mese di dicembre, la trattativa condotta da Bebler e Guidotti mostrava già segni di esaurimento. L'idea, la cui paternità è probabilmente da attribuire al Ministro degli Esteri Edvard Kardelj, venne da questi presentata in anteprima all'Ambasciatore degli Stati Uniti a Belgrado, George Allen, il 7 gennaio 1952, nei seguenti termini:

*Siccome stiamo perdendo la speranza che l'Italia acconsentirà ad una soluzione per noi accettabile, ragioniamo di raggiungere un accordo tale che il TLT – accettando a grandi linee lo statuto risalente al Trattato di pace – diventi un corpo autonomo con un'amministrazione congiunta italo-jugoslava, vale a dire di modo che il governatore lo nomini per tre anni la Jugoslavia e per altri tre l'Italia<sup>10</sup>.*

Kardelj specificò, a chiarire il carattere di sondaggio del colloquio, che “*questa soluzione è appena un'idea nella sua fase iniziale*”<sup>11</sup>, e che l'Ambasciatore fosse il primo diplomatico straniero a venirne a conoscenza. Il fine dell'incontro era evidentemente indurre gli Stati Uniti ad esercitare una pressione sull'Italia per ammorbidirne la linea negoziale, dal momento che la nuova proposta sarebbe stata avanzata a Parigi solo se non si fosse registrato colà alcun progresso nel senso delle proposte già avanzate.

Nel frattempo, con l'intento, opposto, di ammorbidire l'atteggiamento jugoslavo, gli

6 AJ 836, KMJ, I-3-d/79, Varijanta “A”.

7 AJ 836, KMJ, I-3-d/79, Varijanta “B”.

8 AJ 836, KMJ, I-3-d/79, Varijanta “C”.

9 AJ 836, KMJ, I-3-d/79, Varijanta “D”.

10 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 2. Zabeležka razgovora Edvarda Kardelja z Allenom glede vprašanja tripartitne pomoči.

11 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 2. Zabeležka razgovora Edvarda Kardelja z Allenom glede vprašanja tripartitne pomoči.



Stati Uniti stavano organizzando l'invio a Belgrado una speciale missione per rivolgersi direttamente a Tito (De Leonardis, 1992, 54). Per il passo, che recepiva una richiesta dell'Ambasciatore italiano a Washington Alberto Tarchiani, Allen fu affiancato dal professor Philip E. Mosely, l'accademico presso la Columbia University e collaboratore dello State Department, esperto dell'Europa centrale ed orientale, che già aveva preso parte ai lavori della Conferenza di pace di Parigi ed era stato membro della Commissione che aveva visitato i territori contesi tra l'Italia e la Jugoslavia nella primavera del 1946. Nel corso dell'incontro, che si tenne il 28 gennaio, i due lessero a Tito una lettera del Segretario di Stato Dean Acheson in cui questi si appellava alla saggezza di Tito perché la Jugoslavia venisse incontro alle richieste avanzate dall'Italia a Parigi.

Pur precisando che una proposta nella direzione auspicata da Acheson sarebbe stata presentata nelle settimane successive, Tito annunciò che:

*Se non sarà possibile un'altra soluzione, da parte nostra verrà proposto all'Italia che si conservi il Territorio libero di Trieste, di modo che il governatore lo abbia per tre anni la Jugoslavia, e poi l'Italia a turno. Che si estragga a sorte chi per primo avrà il governatore. Che il territorio sia sotto la stretta sorveglianza dell'ONU. Che il territorio abbia uno statuto e delle leggi solide, in modo che non possa esser fatta un'ingiustizia né all'una né all'altra parte. Che prevediamo la possibilità anche di un vicegovernatore per la parte opposta, di modo che uno Stato abbia sempre il governatore, e l'altro allo stesso tempo il vicegovernatore. Che tutto ciò sia nello spirito del Trattato di pace, e allo stesso tempo serva da verifica per come l'Italia e la Jugoslavia possono collaborare, ovvero ciò potrebbe creare le condizioni adatte per la futura collaborazione tra i due Paesi su molte questioni<sup>12</sup>.*

Della nuova proposta il personale jugoslavo a Parigi era stato informato per lettera da alcune settimane, con una missiva in cui l'alto funzionario degli Esteri Veljko Vlahović era estremamente esplicito sulla sua utilità tattica. La richiesta di attivazione del TLT era intesa soprattutto a spingere l'Italia ad abbandonare la ricerca delle cittadine costiere in Zona B. Secondariamente si riteneva che la proposta avrebbe rafforzato la posizione della Jugoslavia nella Zona A, guadagnando le simpatie di quella quota di popolazione locale che esprimeva un orientamento indipendentista<sup>13</sup>. In ogni caso, veniva espresso in modo chiaro il concetto che *“in fin dei conti, il TLT è comunque meglio di una cattiva divisione [territoriale]”*<sup>14</sup>.

A riprova del fatto che la proposta non fosse il frutto di una manovra estemporanea, essa appare ben sviluppata anche a seguito di uno studio approfondito della lettera del Trattato di pace. Sulle ripercussioni che l'attivazione del TLT avrebbe avuto sull'area già sottoposta all'Amministrazione militare jugoslava, si considera ad esempio che:

12 AJ 836, KMJ, I-2-a/100, Beleška o razgovoru druga Maršala s američkim ambasadorom g. George V. Allenom, u prisutstvu dr. Filipa Mosely.

13 Sul successo degli indipendentisti triestini si rimanda a (Novak, 2013), che dimostra una particolare sensibilità per il tema.

14 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 94, sporočilo Veljka Vlahovića Beblerju.

*Abbiamo in mente soprattutto i risultati raggiunti fino ad ora in Zona B, per cui sarà opportuno insistere su di un'ampia autonomia ai comuni, o addirittura sul mantenimento della divisione tra le due Zone. A parte questo l'Articolo 6 dello Statuto permanente a proposito della nazionalità si definirebbe in modo tale, da rendere possibile la permanenza degli attuali quadri dirigenti in Zona B<sup>15</sup>.*

Che in questa fase l'ipotesi di creazione del TLT avesse una funzione principalmente tattica, lo conferma in ogni caso Kardelj, che, in risposta alla lettera dai toni allarmati con cui Mates recepiva a Parigi il messaggio di Vlahović<sup>16</sup>, chiariva il 18 gennaio 1952 che il fine della proposta fosse *“creare per noi la base politica migliore per lottare in futuro in una prospettiva lunga, e restituirci il consenso di una parte significativa delle masse triestine”*<sup>17</sup>.

La nuova proposta venne avanzata da Bebler a Parigi il 31 gennaio (De Leonardis, 1992, 53) suscitando da parte italiana la controproposta di stabilire l'attribuzione dell'intero territorio conteso attraverso un plebiscito, che di fatto determinò la conclusione della trattativa.

Il progetto del condominio sarebbe comunque sopravvissuto al fallimento delle trattative di Parigi, e, da espediente tattico qual era inizialmente, assunse presto una più solida consistenza.

Le direttive, datate 8 febbraio, basate su di una riunione svoltasi a Brioni tra Tito e Kardelj per mettere a punto il corso della politica estera jugoslava rispetto alle questioni più scottanti del periodo, affermano esplicitamente che:

*La posizione del governo della FNRJ [Federativna Narodna Republika Jugoslavije ovvero Repubblica Popolare Federale di Jugoslavia] rispetto alle conversazioni con l'Italia si cambia: la proposta del compagno Maresciallo che si mantenga il Territorio Libero di Trieste diventa quella di base, ad essa bisogna far convergere e su di essa si deve rimanere. Con il territorio libero otterremo i migliori risultati politici. [...] Questa deve essere la base di soluzione. Non è grave se non si raggiunge una soluzione rapida<sup>18</sup>.*

Si valutava che solo gli Stati Uniti fossero apertamente contrari al progetto di condominio, mentre i britannici erano favorevoli come anche, per quanto non fossero disponibili informazioni precise in merito, si supposeva lo fossero i francesi<sup>19</sup>.

15 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 94, sporočilo Veljka Vlahovića Beblerju. L'Articolo 6 dello Statuto permanente è consultabile in TREATY SERIES, 1950, 187–188.

16 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 7, Leo Mates poroča iz Pariza Edvardu Kardelju.

17 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 11, tovariš Kardelj sporoča v Pariz.

18 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 19, instrukcije Tita in Kardelja. Il messaggio specificava che queste decisioni fossero state prese da Tito e Kardelj alla presenza di Bakarić e Koča Popović, ad evidenziarne la particolare importanza. Si chiedeva inoltre all'Ambasciatore a Vienna Repič di chiedere discretamente che l'Austria facesse transitare le proprie merci indirizzate a Trieste attraverso il territorio jugoslavo.

19 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 20, depeša Edvarda Kardelja Brileju v London.

A distanza di poche settimane venne dunque inviata a tutte le rappresentanze diplomatiche una lista di spunti per rispondere alle domande dei diplomatici stranieri oltre che alla curiosità della stampa, che l'originale proposta era evidentemente in grado di suscitare. Il primo argomento su cui fare leva era che la realizzazione di una soluzione ispirata al Trattato di pace avrebbe tolto ogni margine di ingerenza all'Unione Sovietica, agevolando anche la soluzione del problema austriaco la cui persistenza permetteva a Mosca di trattenere notevoli forze militari nei suoi satelliti più occidentali. Dal punto di vista economico andava evidenziato che Trieste fosse indissolubilmente legata al suo retroterra jugoslavo, una situazione cui l'Italia, dacché era giunta ad amministrare la città, non aveva saputo porre rimedio nonostante le pesanti sovvenzioni. Pur non contestando l'esistenza di triestini filoitaliani, si doveva porre infine l'accento sul fiorente movimento indipendentista locale, cui, con una sottile allusione agli "esuli" istriani, aderiva *"la maggior parte degli italiani autoctoni"*<sup>20</sup>.

Il 28 febbraio venne avanzata la nuova proposta di spartizione promessa da Tito ad Allen e Mosely (De Leonardis, 1992, 55), definita nella citata informativa alle ambasciate come un'offerta in base alla quale *"l'Italia riceverebbe, a parte Trieste, le città di Capodistria e Isola d'Istria con la cintura costiera che le unisce"*. Si trattava in sostanza della soluzione che nel corso degli incontri di Parigi era stata tenuta di riserva, di cui ora si apprezzava che:

*siccome questa proposta non ha grandi probabilità di venire accettata, ci siamo orientati verso [...] l'amministrazione congiunta dell'intero TLT. Grazie a ciò nella sostanza le soluzioni per l'unità del TLT diventeranno necessarie e convincenti*<sup>21</sup>.

Coerentemente a tale impostazione, lo stesso giorno veniva consegnato allo State Department un lungo documento di riepilogo delle varie proposte jugoslave rifiutate fino a quel momento dall'Italia, inteso a sostenere la proposta del TLT con la considerazione, tra le altre, che essa

*rappresenti l'unica formula, che la Jugoslavia sarebbe in condizione di difendere con successo in pubblico e di fronte ai popoli di Jugoslavia, e il governo jugoslavo spera che sia lo stesso anche per quello italiano*<sup>22</sup>.

Il giorno successivo, 29 febbraio, la proposta del condominio venne annunciata ufficialmente all'opinione pubblica internazionale da Tito con un'intervista pubblicata dall'agenzia stampa ufficiale jugoslava *Tanjug*<sup>23</sup>.

La risposta di Acheson a queste mosse della diplomazia jugoslava venne comunicata con una lettera consegnata il 6 marzo a Kardelj dall'Incaricato d'affari John Beam. In essa si esprimeva la delusione del Segretario di stato per il fatto che nell'ultima proposta

20 AJ 836, KMJ, I-3-d/92, Šifrovano pismo 23 februar 1952.

21 AJ 836, KMJ, I-3-d/92, Šifrovano pismo 23 februar 1952.

22 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 24, problemi STO.

23 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 74, analiza stanja v coni A v STO.

di spartizione territoriale avanzata “*non ci fosse altro avanzamento a parte il fatto che Capodistria e Isola d’Istria vengono nominate come piccole enclave che non sono collegate a Trieste*”<sup>24</sup>. Quanto all’attivazione del TLT, Acheson si spingeva a considerare che “*è probabile che negli Stati Uniti si palesi una pressione perché la Dichiarazione del 20 marzo venga ribadita, se la proposta jugoslava di internazionalizzazione sarà di nuovo presentata pubblicamente*”<sup>25</sup>.

## TATTICISMI NELLA SECONDA METÀ DEL 1952

Dopo la minaccia di Acheson la proposta di attivazione del TLT abbandonò la scena delle trattative diplomatiche attorno al confine italo-jugoslavo per alcuni mesi. Nel corso della primavera l’attenzione fu monopolizzata prima dai disordini scoppiati a Trieste dal 20 al 22 marzo, nel quarto anniversario dell’emanazione della Nota tripartita<sup>26</sup>, poi dalle conversazioni italo-anglo-americane per l’immissione di personale italiano nelle strutture amministrative della Zona A, che ne rappresentarono in qualche modo la diretta conseguenza (De Leonardis, 1992, 66).

Laddove l’accordo del 9 maggio rappresentò il frutto di un approccio delle Potenze occidentali orientato a cementare lo *status quo* nelle due Zone dopo i magri risultati raggiunti a Parigi da Bebler e Guidotti – se non addirittura una risposta alla riesumazione del TLT tentata dagli jugoslavi – le conseguenze furono, come concedono anche i più qualificati conoscitori italiani della questione di Trieste, assai modeste per l’Italia (De Leonardis, 1992, 66). La Conferenza di Londra venne invece addotta con successo dalla Jugoslavia a motivo per evitare nuove trattative con l’Italia per alcuni mesi.

Quando il 18 agosto 1952 gli ambasciatori di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia effettuarono un passo congiunto presso Tito a Brioni auspicando una divisione del TLT basata su di una linea etnica continua, il leader jugoslavo per tutta risposta rilanciò l’internazionalizzazione del territorio (De Leonardis, 1992, 112).

Nel notificare ai diplomatici occidentali la risposta ufficiale del governo jugoslavo l’11 settembre Bebler si soffermò con dovizia di particolari sull’impossibile realizzazione di una spartizione nel senso auspicato dalle Potenze occidentali, stanti le peculiarità demografiche del territorio conteso. Il Viceministro degli Esteri jugoslavo difese quindi l’amministrazione congiunta del TLT, perché con tale soluzione “*si eviterebbero i conflitti etnici o di altro tipo e il problema sarebbe risolto in un sol colpo*”<sup>27</sup>. Nell’interpretazione

24 AJ 836, KMJ, I-3-d/92, Poverljivo 6. mart 1952, conservato anche in ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 27, razgovor Edvarda Kardelja z ambasadorjem ZDA Beamom.

25 AJ 836, KMJ, I-3-d/92, Poverljivo 6. mart 1952. Nella replica, affidata il 14 marzo all’Ambasciatore Popović a New York, le considerazioni di Acheson vennero aggirate senza entrare nel merito, specificando però che la riaffermazione della Dichiarazione tripartita (invero poco credibile in questa fase) avrebbe complicato ulteriormente le trattative attorno a Trieste (AJ 836, KMJ, I-3-d/92, str. pov. 479).

26 Nei rapporti che giunsero in quei giorni a Belgrado da Trieste i disordini vennero descritti come il prodotto della “*classica tattica della politica estorsoria italiana, che coniuga azione diplomatica e dimostrazioni di piazza*” (DA MSP, PA, 1952, busta 85, documento numero 44155).

27 AJ 836, KMJ, I-3-d/92, Zabeleške o razgovoru druga Beblera [...] dana 11 septembra 1952 u 12 čas.

di Bebler la differente organizzazione politica ed economica delle due Zone non avrebbe costituito alcun genere di ostacolo, come del resto l'alternanza di governatori italiani e jugoslavi dal momento che

*nella nostra proposta i governatori non sono dei dittatori che possono ribaltare qualunque decisione, sono invece una sorta di presidenti della repubblica secondo il modello francese*<sup>28</sup>.

I risultati dell'incontro dell'11 settembre vennero dunque inviati, due giorni più tardi, alle principali rappresentanze diplomatiche all'estero, con il chiarimento che

*per quanto riguarda la proposta del condominio, nell'aide memoire si sottolinea che il nostro governo ritiene ancor oggi che la realizzazione di quella proposta rappresenterebbe la migliore soluzione della questione di Trieste*<sup>29</sup>.

Se si considera che il Segretario di Stato britannico Anthony Eden sarebbe giunto in visita ufficiale in Jugoslavia in meno di una settimana (17–23 settembre), appare evidente che l'attesa di quasi un mese tra il passo di Brioni e la risposta ufficiale jugoslava sia spiegabile con la volontà di effettuare un posizionamento preventivo<sup>30</sup>.

Gli jugoslavi infatti sapevano perfettamente che il problema di Trieste sarebbe stato affrontato nel corso del soggiorno, se non altro perché, come riepilogava l'Ambasciatore a Washington Vladimir Popović nel compilare i materiali preparatori all'evento, “è l'unico argomento di conversazione di cui l'Ambasciata inglese a Belgrado ci ha confermato Eden vorrà parlare”<sup>31</sup>. Allo stesso tempo, si formulava la valutazione che “in una simile, aggroviata situazione [, quella attuale,] la prospettiva più probabile è questa, che la questione del TLT sarà tirata per le lunghe senza raggiungere alcun risultato definitivo”<sup>32</sup>.

La visita di Eden a Dubrovnik, Belgrado e Bled è stata in genere assunta dalla storiografia soprattutto per l'annuncio, fatto da Kardelj, che la Jugoslavia avrebbe accettato di risolvere la questione di Trieste attraverso la ripartizione zonale qualora questa venisse presentata come un'imposizione esterna<sup>33</sup>. L'analisi dei documenti jugoslavi mostra una realtà diversa, corroborata dalle più documentate ricostruzioni basate su fonti britanniche

28 AJ 836, KMJ, I-3-d/92, Zabeleške o razgovoru druga Beblera [...] dana 11 septembra 1952 u 12 čas. Il progetto di attivazione del TLT fu proposto con tanta insistenza che Bebler riporta in coda al documento di aver proposto all'Ambasciatore francese Baudet, a titolo di scherzo, di riparare alla Dichiarazione tripartita rilasciando una dichiarazione di segno opposto, favorevole all'internazionalizzazione di Trieste.

29 AJ 836, KMJ, I-3-d/92, str. pov. 2058.

30 Per lo stesso motivo De Gasperi visitò Eden all'antivigilia della partenza, 15 settembre, per ribadire la richiesta di una soluzione basata su una linea etnica continua e confermare la contrarietà italiana tanto alla proposta del condominio che a quella di uno sbocco al mare per la Jugoslavia a sud di Trieste (De Leonadis, 1992, 123–124).

31 AJ 836, KMJ, I-2-a/140, Pripremni materijal za razgovore.

32 AJ 836, KMJ, I-2-a/140, Pripremni materijal za razgovore.

33 Si veda ad esempio Valdevit, 1986, 252; Pupo, 1989, 98; De Castro, 1981, II, 305–310, oltre che, in forma più sfumata, Pirjevec, 2007, 411–412.

e statunitensi (De Leonardis, 1992, 128–131). Se è vero che Kardelj, nel corso del pranzo ufficiale offerto il 19 settembre, reagì alle pressanti domande di Eden con la dichiarazione di *“non vedere alcuna possibilità di accordo diretto e di individuare una possibile conclusione del conflitto nell’eventualità che la divisione in corrispondenza delle attuali zone avvenisse nella forma di un fait accompli”*<sup>34</sup>, la proposta del condominio venne ciononostante rilanciata in ben tre altre occasioni.

Anzitutto fu Tito a parlarne il 18 settembre (Bekić, 1988, 427). In seguito, con maggiore ufficialità e convinzione, la proposta emerse durante la riunione eccezionale convocata su richiesta di Eden la sera del 22. In quell’occasione fu Kardelj a proporre la co-amministrazione del TLT, supportato dall’intuizione di Bebler di evocare un parallelo con la questione del Sudan, formalmente amministrato in maniera congiunta da Gran Bretagna ed Egitto<sup>35</sup>. Nonostante la chiusura di Eden, il progetto del condominio venne comunque rilanciato un’ultima volta il giorno successivo, 23 settembre a colazione, dal solo Bebler, che ne propose l’instaurazione come misura in preparazione di un plebiscito che avrebbe deciso l’assegnazione definitiva del territorio a distanza di anni (De Leonardis, 1992, 130–131).

La richiesta di una pressione esterna nel senso della ripartizione zonale, del tutto insolita dal momento che la Jugoslavia aveva dato ampiamente prova di non gradire ingerenze nella propria politica interna ed estera, sembra indicare che Tito e i suoi compagni ritenessero l’esercizio di tale pressione assai remoto. Essa avrebbe frustrato le aspettative dell’Italia nel momento in cui si auspicava il suo ingresso nella Comunità europea di difesa. Secondariamente gli Stati Uniti erano in piena campagna elettorale e ben difficilmente si sarebbero impegnati in una mossa del genere.

L’ipotesi di una soluzione imposta venne in ogni caso smentita da Bebler già il 2 ottobre in risposta ad una precisa sollecitazione dell’Ambasciatore francese Philippe Baudet, che evidentemente doveva esserne stato informato dai britannici<sup>36</sup>. A scanso di equivoci, fu in ogni caso Tito in persona, durante l’importante VI congresso del Partito comunista jugoslavo (Komunistička partija Jugoslavije/Komunistična partija Jugoslavije) a inizio novembre, ad annunciare che l’unica strada percorribile per risolvere la questione di Trieste fosse quella delle trattative dirette con l’Italia (Bekić, 1988, 397).

Mentre la politica estera statunitense andava riorganizzandosi dopo la vittoria del generale Dwight David Eisenhower alle elezioni presidenziali del 1952 (4 novembre), si tennero a Belgrado importanti conversazioni militari in vista di un’ancora maggiore integrazione tra i piani difensivi jugoslavi e quelli della North Atlantic Treaty Organization (NATO). L’approdo a queste trattative ben segnala l’importanza rivestita in quel momento dalla Jugoslavia agli occhi dell’Occidente; sebbene esse siano state prive di esito, spianarono la strada a quelle presto intavolate con la Grecia e la Turchia, che della NATO erano membri fin dal 1951<sup>37</sup>. Privo di clausole militari stringenti per i problemi insiti nella condivisione

34 AJ 836, KMJ, 1-2-a/140, Zabeleška o razgovoru g. A. Edena sa E. Kardeljom za vreme ručka u Belom Dvoru dana 18 settembre 1952 g.

35 AJ 836, KMJ, 1-2-a/140, Zabeleška o razgovoru posle večere u vili Bled 22 septembra 1952 god.

36 ARS, SI AS 1277, šk. 32/8, dokument št. 77, razgovor Aleša Beblerja s francoskim ambasadorjem Baude-  
tom o obisku Edna v Jugoslaviji.

37 Per questi aspetti si rimanda ai lavori di Ivan Laković (2006 e 2015), riguardo alla posizione strategica della

di segreti militari tra tre Paesi di cui solo due erano membri NATO, il Patto balcanico sottoscritto il 28 febbraio 1953<sup>38</sup> aumentò ulteriormente il prestigio internazionale della Jugoslavia; questo appena una settimana prima che, il 5 marzo 1953, l'inaspettata morte di Stalin rivoluzionasse completamente i margini di manovra a disposizione della politica estera jugoslava.

Per il rapido susseguirsi di questi importanti eventi, cui si aggiunse anche il viaggio di Tito a Londra a metà di marzo, a Belgrado si fece di tuttata prima una certa fatica a trovare una sintesi coerente a livello di politica estera. Si inaugurò invece una fase in cui i vertici jugoslavi diedero prova di perdere il perfetto controllo della situazione. Limitandosi alla questione di Trieste, la primavera del 1953 coincise con il momento in cui, ignorando i segnali di un mutato atteggiamento dello State Department nei confronti della Jugoslavia (Bekić, 1988, 509), si ritenne che la Jugoslavia avesse rafforzato la propria posizione internazionale al punto da potere ambire realmente ad ottenere la stessa Trieste.

#### “LA MARCIA DELLA JUGOSLAVIA SULLA ZONA A” (MAGGIO – SETTEMBRE 1953)

Dopo che, ai primi di maggio 1953, il passo americano per una soluzione del problema di Trieste tale da assegnare all'Italia gran parte della costa del TLT andò a vuoto<sup>39</sup>, la diplomazia jugoslava ritenne che non fosse il caso di attendersi altre iniziative di sostegno all'Italia in vista delle elezioni che si sarebbero tenute il 7 giugno, e rilanciò il progetto del condominio in grande stile.

Un'informativa ad uso interno databile tra il 26 e il 29 maggio tratteggia la nuova strategia diplomatica nei termini di un'"azione"<sup>40</sup> consistente nel simultaneo rilancio tanto del TLT che della richiesta di uno sbocco al mare nella periferia sud di Trieste, con la premessa che:

*Alla formula del condominio daremo una certa priorità; essa è più suggestiva per l'opinione pubblica triestina e mondiale. Indicando il condominio come la soluzione migliore, la Jugoslavia si mostra come la protettrice degli interessi di Trieste, di quelli economici dell'intero hinterland (Austria), nonché la difenditrice di una soluzione ideale che risolverebbe durevolmente il problema di Trieste e permetterebbe la pacificazione dei due elementi etnici nel TLT oltre che tra l'Italia e la Jugoslavia<sup>41</sup>.*

Nella pratica, l'azione doveva consistere nella ripresa di contatti diretti a Roma, di cui le diplomazie occidentali andavano debitamente informate, e nell'interessamento

---

Jugoslavia in funzione difensiva della NATO negli anni Cinquanta si vedano per es. i lavori menzionati da Bajc (2014, 725).

38 Nonostante la pressione esercitata dall'Italia sulla Grecia perché si astenesse da un simile passo, che raggiunse il vertice nella visita di De Gasperi ad Atene dell'8 gennaio 1953 (Bianchini, 1995, 26).

39 AJ 837, KPR, I-5-c/83, str. pov. 204.

40 Così descritta, ovvero “akcija” (AJ 837, KPR, I-5-c/83, Pitanje STT posle talijanskih izbora).

41 AJ 837, KPR, I-5-c/83, Pitanje STT posle talijanskih izbora.



dell'Austria, il cui sostegno al TLT andava incentivato con la promessa di particolari diritti nelle strutture amministrative del nuovo Stato. Si prevedeva inoltre una campagna di stampa a favore dell'ipotesi di amministrazione congiunta, oltre che l'interessamento di politici stranieri amici alla Jugoslavia tra cui l'illustre socialista belga Camille Huysmans<sup>42</sup>.

La cattiva prestazione elettorale della Democrazia Cristiana (DC), cui non riuscì di assicurarsi una stabile maggioranza parlamentare<sup>43</sup> rese vano il passo prospettato a Roma. Per il resto le istruzioni vennero seguite fedelmente, anzitutto con la pubblicazione sul *New York Times* di un comunicato in cui vennero rilanciati, appunto, l'attivazione del TLT e lo sbocco al mare a sud di Trieste (De Castro, 1981, II, 500). Gli Ambasciatori Velebit e Popović dichiararono la disponibilità jugoslava a intavolare trattative dirette con l'Italia sulla base delle due proposte, rispettivamente a Londra e a Washington (De Leonardis, 1992, 262-263, 277-278).

Sul fronte della stampa, la rivista di politica internazionale belgradese *Review of International Affairs* dedicò alla questione l'intero numero di giugno, in cui svariati intellettuali jugoslavi capitanati da Bebler argomentarono la tesi che *"per lo sviluppo del territorio conteso la soluzione migliore è il condominio"* (Pirjevec, 2007, 430).

Venne perseguito anche il proposito di interessare alla questione Huysmans, che, giunto a Trieste il 15 giugno, vi rimase per sei giorni a capo di una delegazione socialista. Al congresso dell'Internazionale socialista tenutosi a Stoccolma (14-18 luglio 1953) Huysmans presentò quindi una risoluzione in cui si sosteneva che

*il problema non può essere risolto con la spartizione del TLT tra l'Italia e la Jugoslavia [...]. Siccome stanti le attuali circostanze non è possibile trovare una soluzione definitiva, si deve tornare al Trattato di pace del 1947, a condizione che venga realizzato in modo leale* (Pirjevec, 2007, 431).

L'evento che segnò il vertice dell'offensiva diplomatica jugoslava, o, per usare la suggestiva formula di De Castro, il chiaro segnale che la Jugoslavia *"iniziava la marcia sulla Zona A"* (De Castro, 1981, II, 503-504) fu la visita di Bebler a Trieste a inizio luglio, durante e a seguito della quale il Viceministro rilasciò dichiarazioni fortemente critiche sul ruolo esercitato dall'Italia nella vita economica della Zona A chiedendo che alla Jugoslavia fosse concesso un maggior margine di intervento (De Castro, 1981, II, 503).

Dopo tali azioni coordinate, risale all'8 agosto 1953 il documento, tecnicamente il resoconto di una riunione tenuta nella residenza estiva di Tito a Brioni, che indica che l'ipotesi di attivare il TLT, definita fino a quel momento perlopiù come una proposta tattica genericamente intesa a rafforzare la posizione negoziale jugoslava, venisse ora considerata una base realistica di soluzione per il problema di Trieste. Si certifica infatti che:

42 AJ 837, KPR, I-5-c/83, Pitanje STT posle talijanskih izbora.

43 Sulla crucialità dell'Unione socialista indipendente, il partito sostenuto dalla Jugoslavia, nel mancato raggiungimento del premio di maggioranza previsto dalla "Legge Truffa" da parte della DC si rimanda a Tenca Montini & Mišić, 2017, 804.

*Nella nuova fase della guerra fredda per la Jugoslavia esiste la possibilità di risolvere la questione triestina in modo favorevole, così che la Zona A non appartenga all'Italia [sottolineatura nell'originale] ma invece rimanga, o per meglio dire diventi neutrale e si colleghi alla Jugoslavia<sup>44</sup>.*

Gli elementi addotti a supporto di tale interpretazione consistono, oltre che nel rafforzato prestigio internazionale della Jugoslavia e nel simmetrico arretramento dell'Italia, nel desiderio delle Potenze occidentali di veder migliorare i rapporti tra i due Paesi, cui viene aggiunto *“il bisogno in crescita di inserire l'Italia nel gruppo balcanico”*<sup>45</sup>. Vengono inoltre indicate varie strategie per influenzare la vita economica e politica della Zona A, e una serie di misure da prendere sul piano diplomatico tra cui il rifiuto di ogni trattativa diretta con l'Italia<sup>46</sup>.

Una prima azione in tal senso risulta essere stata effettivamente presa nei giorni immediatamente successivi, quando, nel corso di un incontro avvenuto ugualmente a Bled, Kardelj propose all'Ambasciatore britannico Ivo William Mallet l'internazionalizzazione del solo nucleo cittadino di Trieste e il passaggio della restante parte della Zona A alla Jugoslavia<sup>47</sup>.

I propositi jugoslavi sarebbero stati presto scavalcati dagli sviluppi scaturiti dall'inseadimento a Roma del governo Pella, che ottenne la fiducia delle camere il 22 e il 24 agosto. Il nuovo governo italiano, che era reso possibile dal sostegno dei partiti di destra, ottenne esplicitamente il loro appoggio in cambio della promessa di fare di Trieste il principale obiettivo della politica estera italiana (De Leonardis, 1992, 260) e diede inizio, a partire dalla speciosa interpretazione di un errore di traduzione di un comunicato emesso dalla *Jugopress* il 28 agosto (Pirjevec, 2007, 432–433), al torno di eventi che, attraverso prima l'emanazione della Nota bipartita del 20 ottobre e poi i noti incidenti di Trieste nei primi giorni di novembre portarono a risolvere *de facto* la questione di Trieste con la cessione della Zona A all'Italia e l'incorporazione di quella B nella Jugoslavia.

L'ultimo riflesso dell'aspettativa di realizzazione di un condominio italo-jugoslavo nel TLT è visibile nelle reazioni jugoslave alle prime mosse del governo Pella. Raggiunto il 31 agosto dall'Ambasciatore britannico Mallet dopo l'incidente della *Jugopress*, Bebler propose, ricalcando il documento del 9 agosto, *“una soluzione che contempli la garanzia che nemmeno in futuro Trieste appartenga all'Italia”*<sup>48</sup>. Una formula simile venne usata da Tito durante il discorso tenuto a Okroglica il 6 settembre:

*Io dunque da qui raccomando a tutti gli interessati: avete portato la situazione in un tale vicolo cieco che assolutamente in nessun altro modo non ne potete venire fuori, e noi assieme a voi, a meno che Trieste diventi una città internazionale, e il*

44 AJ 837, KPR, I-5-c/83, Tršćansko pitanje u novoj fazi hladnog rata.

45 Sullo specifico della (ipotizzata) partecipazione dell'Italia al Patto balcanico, si rimanda al libro di Caroli, 2011.

46 AJ 837, KPR, I-5-c/83, Tršćansko pitanje u novoj fazi hladnog rata.

47 AJ 836, KMJ, I-2-a/140, Pov. 393, 31. 8. 1953.

48 AJ 836, KMJ, I-2-a/140, Pov. 393, 31. 8. 1953. Vedi anche De Leonardis, 1992, 290.

*retroterra compattamente sloveno venga invece annesso alla Jugoslavia. Soltanto questa è la soluzione* (Bekić, 1988, 537).

Con la Dichiarazione bipartita del 20 ottobre e la successiva trattativa di Londra le cose presero naturalmente una piega ben diversa.

## CONCLUSIONI

Gli svariati approcci seguiti dalla Jugoslavia nel corso della decennale questione di Trieste hanno rispecchiato puntualmente l'importanza rivestita dalla Jugoslavia all'interno della contrapposizione tra l'Unione Sovietica e le Potenze occidentali, o per meglio dire la percezione che di tale importanza si aveva a Belgrado.

Nel momento in cui i vertici del regime jugoslavo ritennero di godere del pieno appoggio dei sovietici ciò portò al tentativo di imporre una politica del fatto compiuto liberando Trieste in assenza di preventivi accordi e ispirando i rapporti con l'Occidente ad uno spiccato antagonismo. Dopo il fallimento del tentativo di un accordo tra forze appartenenti al mondo comunista – l'accordo Tito-Togliatti del 1946 – e dopo che il Trattato di pace stabilì la creazione del TLT, un progetto abbandonato assai presto per l'inizio della Guerra fredda, l'espulsione della Jugoslavia dal Cominform e le successive difficoltà nello strutturare un *modus vivendi* con le Potenze occidentali prima così aspramente avversate portò, a cavallo tra il 1949 e il 1950, alla massima disponibilità jugoslava ad un compromesso, disponibilità che si spinse fino alla proposta di ripartizione zonale avanzata al Ministro Martino il 2 aprile 1950, proposta prontamente rifiutata dall'Italia.

Negli anni successivi il progressivo miglioramento della posizione internazionale della Jugoslavia rimise in moto il perseguimento di obiettivi di politica estera ambiziosi, sia rispetto a Trieste che ai rapporti con gli altri Paesi della regione balcanica, la Grecia e la Turchia.

Nello specifico giuliano la proposta di ripartizione zonale venne, alle trattative tra Bebler e Guidotti a cavallo tra 1951 e 1952, affiancata dall'ipotesi di uno sbocco al mare concesso alla Jugoslavia poco a sud di Trieste e dal progetto di attivazione del TLT attraverso un condominio italo-jugoslavo in sostituzione del Governatore originariamente previsto dal Trattato di pace, riesumando una proposta originariamente avanzata da Molotov a Parigi nel 1946.

L'ipotesi di internazionalizzazione del TLT, considerata inizialmente un espediente tattico, conobbe una battuta d'arresto per la reazione estremamente negativa di Acheson, nonché per l'Accordo di Londra di poco successivo. Accantonata per alcuni mesi, la proposta venne nuovamente avanzata da Tito nell'agosto del 1952 in risposta al passo tripartito effettuato dalla Potenze occidentali e, nel mese di settembre, fu una delle soluzioni suggerite ad Eden durante la sua visita in Jugoslavia.

Dopo la firma del Patto balcanico nel febbraio 1953, la morte di Stalin di poco successiva e il fastoso ricevimento di Tito a Londra, il progetto del condominio fu al centro di un articolato complesso di azioni diplomatiche, che raggiunse il suo coronamento, nell'elaborazione strategica dei vertici jugoslavi, nella considerazione,

formulata il 9 agosto 1953, che l’attivazione del TLT fosse una soluzione realmente a portata di mano, in modo che “*la Zona A non appartenga all’Italia* [sottolineatura nell’originale] *ma invece rimanga, o per meglio dire diventi neutrale e si colleghi alla Jugoslavia*”<sup>49</sup>.

Il fatto che i vertici jugoslavi abbiano ritenuto verosimile un simile scenario può apparire irrealistico, come del resto risulta dalla coeva reazione delle diplomazie occidentali che tendenzialmente interpretarono i riferimenti al TLT da parte jugoslava come mero espediente tattico<sup>50</sup>.

Una possibile spiegazione di come si ragionasse a Belgrado si può derivare dall’interpretazione di Bekić per cui, a cavallo tra il 1952 e il 1953, in Jugoslavia

*si iniziò a spendere ancora più energie per guadagnare la fiducia delle Potenze occidentali, vale a dire concludere al più presto accordi difensivi comuni. Ma d’altra parte, in maniera contraddittoria, si è andati verso un aumentato antagonismo nei confronti dell’Italia e dei suoi sodali politici. Ad Ovest tutto ciò è stato interpretato come un segnale che Belgrado perdesse il suo orientamento ed iniziasse a reagire in maniera eccessivamente nervosa* (Bekić, 1988, 447).

Si può dunque interpretare che gli importanti eventi di politica estera occorsi nel periodo indicato – elezione di Eisenhower, firma del Patto balcanico, morte di Stalin e cattiva performance elettorale di De Gasperi alle elezioni politiche del 1953 – abbiano saturato la capacità di elaborazione di un apparato di politica estera, quello jugoslavo, in cui la funzione decisionale era concentrata in poche persone poste al vertice (Jakovina, 2003, 311–312; Selinić, 2014).

Dopo che l’evoluzione degli eventi scaturita dalla Nota bipartita dissolse di colpo le velleità jugoslave di governare il TLT in regime di condominio, la preferenza per forme di collaborazione trasversali rispetto alle coordinate politiche dei regimi coinvolti si sarebbe palesata nel Movimento dei paesi non allineati fondato a Brioni da Tito, Nehru e Nasser il 19 luglio 1956<sup>51</sup>. Se ne indovina un’eco, ancora una volta a Trieste, nel progetto, contenuto negli Accordi di Osimo, di creazione di una zona economica speciale transfrontaliera, una possibilità che comunque non si concretizzò per la ferma contrarietà della popolazione triestina<sup>52</sup>.

49 AJ 837, KPR, I-5-c/83, Tršćansko pitanje u novoj fazi hladnog rata.

50 Ad esempio il Foreign Office valutò la proposta contenuta del discorso di Tito a Okroglica “*non come un serio contributo ad una soluzione, ma come una prima mossa di un mercanteggiamento orientale*” (De Leonardis, 1992, 290–291).

51 Per la storia politica del Movimento dei paesi non allineati si rimanda a Jakovina, 2011; vedi anche Bogetić, 2014.

52 Per una completa trattazione dei vari aspetti legati a Osimo si rimanda a due volumi collettanei curati da Jože Pirjevec, Borut Klabjan e Gorazd Bajc (2006) e Massimo Bucarelli, Luca Micheletta, Luciano Monzali e Luca Riccardi (2016), come pure al libro di Viljenka Škorjanec (2007) e quello di Saša Mišić (2018).

## NAJBOLJŠA REŠITEV ZA TRST: JUGOSLOVANSKI PREDLOG ZA SKUPNO ADMINISTRACIJO SVOBODNEGA TRŽAŠKEGA OZEMLJA (1952–1953)

*Federico TENCA MONTINI*

Università degli Studi di Teramo, Facoltà di scienze della comunicazione, Via R. Balzarini 1,  
64100 Teramo, Italija

Sveučilište u Zagrebu, Filozofski fakultet, Ivana Lučića 3, 10000 Zagreb, Hrvatska  
e-mail: ftencamontini@unite.it

### POVZETEK

*Od možnih rešitev tržaškega vprašanja, ki so jih v letih spora okoli meje predlagale vpletene strani, je bila tista s strani Jugoslavije med letoma 1952 in 1953 o aktivizaciji Svobodnega tržaškega ozemlja nedvomno med najbolj originalnimi. Projekt je bil sicer v zgodovini pisju že znan (a le kot nek taktični poskus), v pričujočem članku pa je poglobljeno analiziran, in sicer na podlagi podrobnega preučevanja dokumentacije Tita in Kardelja; avtor je pregledal vrsto primarnih virov iz osrednjih arhivov v Beogradu in Ljubljani, ki so bili do sedaj v znanstvene namene premalo upoštevani. Prikazani so mehanizmi nastanka predloga, ki je bil očitno zasnovan kot inštrument pritiska na Italijo in je pri samih vodilnih Jugoslavije tekom leta 1953 pridobil na pomembnosti, saj se je pomen države v mednarodni politiki večal, so pa nato v Beogradu tudi podcenjevali posledice Eisenhowerjeve izvolitve, ko naj bi se interes zunanje politike Združenih držav Amerike do Jugoslavije zmanjšal. Avgusta 1953 je ustanovitev mednarodnega režima, ki bi dopuščala, da se "cona A ne prisodi Italiji, temveč ostane ali bolje rečeno postane nevtralna in se poveže z Jugoslavijo", postala za kratek čas uradna linija jugoslovanske diplomacije, to pa pred novim razvojem, ki je sledil oblikovanju Pellove vlade v Italiji in je sprožil vrsto drugih dogodkov, ki so nato v dobrem letu povzročili delitev oziroma ukinitve Svobodnega tržaškega ozemlja.*

*Ključne besede: Svobodno tržaško ozemlje, tržaško vprašanje, Josip Broz Tito, Edvard Kardelj, Jugoslavija, Italija, hladna vojna*

## FONTI E BIBLIOGRAFIA

- AJ 836, KMJ** – Arhiv Jugoslavije, Beograd (AJ), fond Kabinet Maršala Jugoslavije (836), Kabinet Maršala Jugoslavije (836, KMJ).
- AJ 837, KPR** – AJ 837, Kabinet Predsednika Republike (837, KPR).
- ARS, SI AS 1277** – Arhiv Republike Slovenije, Ljubljana (ARS), fond Kardelj Edvard – Krištof (SI AS 1277).
- DA MSP, PA** – Diplomatski Arhiv Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd (DA MSP), Politički Arhiv (PA).
- TREATY SERIES (1950)**: Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Volume 49, 1, No. 747.
- Bajc, G. (2005)**: Vloga dr. Aleša Beblerja v zvezi s Primorsko, 1943–1954. In: Pirjevec, J., Bajc, G. & B. Klabjan (eds): *Vojna in mir na Primorskem. Od kapitulacije Italije leta 1943 do Londonskega memoranduma leta 1954*. Koper, Založba Annales, 119–128.
- Bajc, G. (2014)**: Dietro le quinte della visita di Tito a Roma nel 1971: il contesto locale e internazionale letto dalla diplomazia britannica. *Annales, Ser. hist. sociol.*, 24, 4, 713–732.
- Bajc, G. (2017)**: Dieci mesi che sconvolsero la Venezia Giulia. Il Memorandum di Londra 1915: questioni storiografiche e dettagli terminologici. *Acta Histriae*, 25, 4, 825–850.
- Bekić, D. (1988)**: Jugoslavija u hladnom ratu – odnosi sa velikim silama 1945–1955. Zagreb, Globus.
- Bianchini, S. (1995)**: Gli assetti balcanici 1948–1956. In: Galeazzi, M. (ed.): *Roma – Belgrado. Gli anni della Guerra fredda*, Ravenna, Longo editore, 11–38.
- Bogetić, D. (2014)**: Jugoslavija i nesvrstanost: prilog prevazilaženju predrasuda i stereotipa. *Annales, Ser. hist. sociol.*, 24, 4, 615–624.
- Bucarelli, M., Micheletta, L., Monzali, L. & L. Riccardi (eds.) (2016)**: *Italy and Tito's Yugoslavia in the Age of International Détente*. Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- Caroli, G. (2011)**: *L'Italia e il Patto balcanico, 1951–1955. Una sfida diplomatica tra NATO e Mediterraneo*. Milano, FrancoAngeli.
- De Castro, D. (1952)**: Il problema di Trieste. Volume primo. Genesi e sviluppi della questione giuliana in relazione agli avvenimenti internazionali (1943–1952). Bologna, Cappelli.
- De Castro, D. (1981)**: *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*. Voll. I–II. Trieste, Lint.
- De Leonardis, M. (1992)**: *La "diplomazia atlantica" e la soluzione del problema di Trieste (1952–1954)*. Napoli, Edizioni scientifiche italiane.
- Dimitrijević, B. & D. Bogetić (2009)**: *Tršćanska kriza 1945–1954: vojno-politički aspekti*. Beograd, Institut za noviju istoriju Srbije.
- Duroselle, J.-B. (1966)**: *Le Conflit de Trieste: 1943–1954*. Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles.
- Jakovina, T. (2002)**: *Socijalizam na američkoj pšenici*. Zagreb, Matica hrvatska.
- Jakovina, T. (2003)**: *Američki komunistički saveznik*. Zagreb, Profil/Srednja Europa.

- Jakovina, T. (2011):** Treća strana Hladnog rata. Zaprešić, Fraktura.
- Jeri, J. (1961):** Tržasko vprasanje po drugi svetovni vojni. Tri faze diplomatskega boja. Ljubljana, Cankarjeva Založba.
- Laković, I. (2006):** Zapadna vojna pomoć Jugoslaviji 1951–1958. Podgorica, Istorijski institut Crne Gore.
- Laković, I. (2015):** Il mare Adriatico nei piani dell'approvvigionamento di materiale bellico alla Jugoslavia agli inizi degli anni Cinquanta. *Acta Histriae*, 23, 4, 749–764.
- Milkić, M. (2012):** Tršćanska kriza u vojno-političkim odnosima Jugoslavije sa velikim silama 1943–1947. Beograd, Institut za noviju istoriju Srbije.
- Mišić, S. (2018):** Pomirenje na Jadranu. Jugoslavija i Italija na putu ka Osimskim sporazumima iz 1975. Beograd, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.
- Novak, B. C. (2013):** Trieste 1941–1954. La lotta politica, etnica e ideologica. Milano, Mursia.
- Pirjevec, J. (2007):** “Trst je naš!” Boj Slovencev za morje. Ljubljana, Nova Revija.
- Pirjevec, J., Bajc, G. & B. Klabjan (eds.) (2005):** Vojna in mir na Primorskem. Od kapitulacije Italije leta 1943 do Londonskega memoranduma leta 1954. Koper, Založba Annales.
- Pirjevec, J., Klabjan, B. & G. Bajc (eds.) (2006):** Osimska meja. Jugoslovansko-italijanska pogajanja in razmejitve leta 1975. Koper, Založba Annales.
- Pupo, R. (1979):** La rifondazione della politica estera italiana. La questione giuliana (1944–46). Linee interpretative. Udine, Del Bianco.
- Pupo, R. (1989):** Fra Italia e Iugoslavia. Saggi sulla questione di Trieste (1945–1954). Udine, Del Bianco.
- Rabel, R. G. (1988):** Between East and West. Trieste, the United States, and the Cold War, 1941–1954. Durham, Duke University Press.
- Selinić, S. (2014):** Jugoslovenska diplomatija 1945–1950: stvaranje partijske diplomatije. *Annales, Ser. hist. sociol.*, 24, 4, 553–562.
- Škorjanec, V. (2007):** Osimska pogajanja. Koper, Založba Annales.
- Tenca Montini, F. & S. Mišić (2017):** Comunisti di un altro tipo: le simpatie filo-jugoslave in Italia (1948–1962). *Acta Histriae*, 25, 3, 785–712.
- Troha, N. (1999):** Komu Trst. Slovenci in Italijani med dvema državama. Ljubljana, Modrijan.
- Troha, N. (2009):** Chi avrà Trieste? Sloveni e italiani tra due stati. Trieste, Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli Venezia Giulia.
- Valdevit, G. (1986):** La questione di Trieste 1941–1954. Politica internazionale e contesto locale. Milano, Franco Angeli.



THE ANGLO-AMERICAN SPECIAL RELATIONSHIP  
AND YUGOSLAVIA IN THE EARLY COLD WAR*Emanuele PARRILLO*via Stefano Borgia 82, 00168 Roma, Italia  
e-mail: emanuele.parrillo@gmail.com

## ABSTRACT

*The purpose of this paper is to investigate the attitude of the U.S. and the U.K. toward Tito's Yugoslavia from 1948 until 1953. Furthermore, the research will underline the differences between the policies and the aims of the Anglo-American allies toward the Balkan country. This work is based on the documents of the Foreign Office, kept in the National Archives of United Kingdom, on personal papers of Ernest Davies, from the London School of Economics archives and on the Foreign Relations of United States' series. This analysis points out that although the goals and strategies of the US and UK toward Yugoslavia were the same, nevertheless some British peculiarities arose in the Anglo-American relationship with the Balkan country: the British concerns over the Yugoslav attitude toward colonialism, the importance of the inter-party ties in the strengthening of the British-Yugoslav relation during the early '50, the British role in the Greco-Yugoslav rapprochement.*

*Keywords: Special relationship, wedge strategy, Southern Flank of NATO, Greco-Yugoslav relations, Western aid to Yugoslavia*

LA "RELAZIONE SPECIALE" ANGLO-AMERICANA E LA JUGOSLAVIA  
NELLA PRIMA FASE DELLA GUERRA FREDDA

## SINTESI

*Lo scopo di questo articolo è indagare l'atteggiamento di Stati Uniti e Regno Unito nei confronti della Jugoslavia di Tito dal 1948 al 1953. La ricerca vuole anche sottolineare le differenze tra le politiche e gli scopi degli alleati anglo-americani verso il paese balcanico. Il lavoro è basato sui documenti del Foreign Office, conservati ai National Archives del Regno Unito, sui carteggi personali di Ernest Davies, dagli archivi della London School of Economics e sulle serie dei Foreign Relations of United States. Questa analisi evidenzia che nonostante gli obiettivi e le strategie di Stati Uniti e Regno Unito verso la Jugoslavia furono gli stessi emersero alcune peculiarità britanniche nelle relazioni anglo-americane con il paese balcanico: le preoccupazioni britanniche riguardo l'atteggiamento jugoslavo verso il colonialismo, l'importanza dei rapporti intra-partitici nel rafforzamento del rapporto anglo-jugoslavo nei primi anni '50, il ruolo di Londra nel ravvicinamento greco-jugoslavo.*

*Parole chiave: Special relationship, wedge strategy, Fianco Meridionale della NATO, relazioni greco-jugoslave, aiuti occidentali alla Jugoslavia*

## INTRODUCTION

The relationship between the U.K., U.S. and Yugoslavia during the early Cold War has been examined in several works by the English-speaking historiography. Notably, the studies of Lees (1978 and 1997), Heuser (1989) and Lane (1996) are all based on primary sources mainly from the TNA, The National Archives of United Kingdom<sup>1</sup> and the NARA, National Archives and Records Administration of the United States. These works analyse the attitude of the Anglo-Americans toward the Yugoslavs, stressing the aims of the wedge strategy and the strategical importance of Yugoslavia in the Southern Flank of NATO after the outbreak of the Korean War. Lane's work analyses the attitude of the British toward Yugoslavia from the Second World War until 1949. Lees underlines the differences between the policies of the Truman administration and the Eisenhower one, pointing out the role of the Secretary of State John Foster Dulles in the resumption of the wedge strategy during the de-Stalinization period. Heuser's work is focused on the Western strategies toward Yugoslavia until Stalin's death, underlining the failure of the wedge strategy and the predominance of the strategical importance of Yugoslavia after 1950. Recently the studies of Laković (2015; and Laković & Tasić, 2016), have dealt with the military aspects of the relationship between the Yugoslavs and the West and the role of the Adriatic sea in the supply of arms to Yugoslavia.

The main policies and goals of the US and the UK toward Yugoslavia were the same: supporting the independence of Tito from Moscow due to the strategical importance of Yugoslavia in the Western Defense System and the disruptive role of Tito's heresy in the Communist movement. Nevertheless the paper analyses the relationship between the Anglo-American and Yugoslavia highlighting the peculiarities of the British attitude toward Yugoslavia.

In fact the Anglo-American attitude towards the Yugoslavs contributes to show some differences between the two main Western allies, notably the British' aim of regaining their importance in the Eastern Mediterranean and the Middle East, and their general concerns toward decolonization.

Thus this paper underlines the role played by the U.K. in the Greco-Yugoslav rapprochement and in the Yugoslav relationship with Greece and Turkey overall, suggesting that the British were trying to exploit the situation to strengthen their aims of a British led Command in the Middle East.

The last aspect of the British peculiar relations that the paper underlines is the role of the Labour Party in the Anglo-Yugoslav relationship. Djokić (2006) and Unkovski-Korica (2014) have analysed the inter-party relationship in the 50s. This research will analyse, in particular, the attitude of the Foreign Office toward this relation, considered as an asset in the general British relationship with the Yugoslavs.

1 The National Archives have been created in 2003 by the merger of Public Record Office, PRO and the Royal Commission of Historical Manuscript.

## 1948–1949: THE WEDGE STRATEGY

When the Communist Party of Yugoslavia (CPY) was expelled from the Cominform on June 28th 1948 the Western diplomats in Belgrade were astonished.

In fact Yugoslavia was considered by the West the staunchest ally of USSR, due to the proactiveness of Tito and his fellows in playing a pivotal role in the Balkans and a very proactive foreign policy that often collided with the Western Powers. Yugoslavia claimed Trieste, Austrian Carinthia and supported the Communists in the Greek Civil War. The fact that the Yugoslav delegates were given a leading role at the foundation meeting of the Cominform in September 1947 and that Belgrade was chosen as the seat of the new organization confirmed the Western impression that the Yugoslavs were considered the finest allies by the Soviets.

Both the Americans as well as the British considered the expulsion of the CPY and the firm answer of the Yugoslavs towards the Cominform resolution an event of outstanding importance. On 30th June Charles King, the British chargé d'affaires in Belgrade, underlined that the CPY was attempting to set up its own brand of communism in opposition to the Kremlin party line and that for the first time there was a chance of the establishment of a heresy in a firm territorial basis. King's analysis pointed out that "the effect of a heresy firmly established in a whole European country must be incomparably greater and raise at once the parallel of the opposition of Constantinople to Rome" (TNA FO 504/2, No. 18).

The American Embassy in Belgrade also understood the ideological importance of the rift and both the chargé d'affaires Reams as well as the military and naval attachés, Partridge and Sweetser, asked instructions from Washington on 29th June 1948. The former recommended to the Department of State a statement which, not referring directly to Yugoslavia, would have reminded the world of "the US' principles protecting territorial integrity of small nations." The Department advised to wait and see the clarification of the situation (FRUS, 1948/IV, 1077). The Policy Planning Staff (PPS) of U.S., led at that time by George Kennan, wrote a report about the issue on the 30th of June. The report, PPS35, would become the NSC/18 on September of that year once the National Security Council concurred with the conclusions of PPS35. The PPS underlined that it was the first time in history that a communist country was independent from Moscow. However, Tito's Yugoslavia was still a communist country hostile towards the West.

The PPS highlighted the ideological importance of the split stating that the rift between the Yugoslavs and the Cominform represented a chance for the West to split communist unity. Nevertheless the PPS pointed out that it was important to manage the issue very carefully. A strong Western support would lead to accusations from the Soviet Union but at the same time if the West failed to offer assistance to the Yugoslavs the Soviet could show to the Satellite that there were no alternatives to a close relationship with them.

The PPS35 recommended that "the line which should be adhered to by representatives of the Department in private conversation, with respect to the attitude of this

Government, should be substantially as follows: “This Government would welcome a genuine re-emergence of Yugoslavia as a political personality in its own right. [...] We recognize that Yugoslavia’s internal regime continues to be one which is deeply distasteful to our people and that as long as such a regime exists, Yugoslav-American relations can never take on quite the cordiality and intimacy which we would wish. On the other hand, we also recognize that if Yugoslavia is not to be subservient to an outside power its internal regime is basically its own business. The character of that regime would not, in these circumstances, stand in the way of a normal development of economic relations between Yugoslavia and this country or – as far as we are concerned – between Yugoslavia and the countries of western Europe, provided Yugoslavia is willing to adopt a loyal and cooperative attitude in its international relationship” (FRUS, 1948/IV, 1080).

Two documents contribute to explain the policy adopted in the first months after the split by the United States toward Yugoslavia. These documents are the paper drafted from the Policy Planning Staff on the 30th June 1948 and the report of the National Security Council, NSC 18/2, issued on the 19th of February 1949, after that the Cominform economic blockade of Yugoslavia was strengthened by the creation of the COMECON. The importance of Yugoslavia was ideological. The existence of a Communist country independent from Moscow was considered an erosive and disintegrating force in the Soviet sphere. For this reason the Western Powers had to keep Tito “afloat” resuming trade with Yugoslavia. The wedge strategy, giving economic support to the Yugoslav communism without political conditions, was created. It would be one of the pillars of the American and British policy toward Yugoslavia during the early Cold War.

Nevertheless Yugoslavia’s foreign policy remained hostile toward the Western Powers. Sir Charles Peake, the British Ambassador in Belgrade, pointed out that “the Yugoslav delegates gave full support to the Communist cause at meetings of the United Nations and other international conferences and the Yugoslav Government quickly followed the Soviet lead in recognising the State of Israel and the Communist “Government” of Korea. Nor had there been by the end of the year any sign of a decrease in the anti-Western output of the Government propaganda machine (TNA FO 504/2, No. 18). Most importantly, the Trieste issue and the Yugoslav support to communist guerrilla in Greece remained in the foreground of the Anglo-American concerns toward Yugoslavia.

In February 1949 the UNSCOB<sup>2</sup> reported that there had been no material changes in Greek-Yugoslav frontier relations and that the guerrillas continued to maintain supply bases in Yugoslavia and to cross to and from Yugoslavia (TNA FO 371/78768 R 921634/4228).

Due to this reason Brigadier Fitzroy Maclean, the most important British envoy in Yugoslavia during wartime, suggested to pay a visit to Tito, who considered him

2 The United Nations Special Committee on the Balkans was established in November 1947, after the Greek government complained to the UN Security Council of the interference by its northern communist neighbours in the national affairs of Greece.

a personal friend, to deal with the Yugoslavs. At that time the British were trying to arrange a trade agreement and an economic loan to the Yugoslavs but although both the American as well as the British Embassies had argued the importance of not tying political conditions to the forthcoming aid the Foreign Office was not totally convinced of acting in that way. Nevertheless Ambassador Peake argued that it would be unwise for Maclean to imply that Tito must stop supporting the Greek Communist if he still wished to receive British economic support (TNA FO 371/78768 R 921634/4228).

The Foreign Office finally endorsed the opinion of Peake. In fact the British Ambassador in Belgrade had suggested a further option: Maclean, speaking as a member of the House of Commons, might say that “if Yugoslavia aid to Greek rebels ceases, some economic assistance from our side to Yugoslavia would probably pass with little or no notice, but that, on the other hand, if such aide were to continue any special economic aid to Yugoslavia would inevitably expose you to considerable criticism in the House and this course would mean a lot of publicity with is clearly most undesirable from Tito’s point of view” (TNA FO 371/78768 R 921634/4461).

Finally Maclean reached Belgrade on the 6th of May. He recalled that Tito had privately given the British Government the express assurance that he would close the Greek-Yugoslav frontier and give no further help to the Greek Communist guerrillas (Maclean, 1957). In fact Tito announced the closing of the border to his former allies in a speech held in Pula on the 10th of July 1949. In September 1949 Edvard Kardelj, the then Yugoslav Foreign Secretary, reported in front of the General Assembly of United Nations the threat of USSR against Yugoslavia.<sup>3</sup> It was the first time that the Yugoslavs publicly accused the Soviet in front of the whole World. John C. Campbell<sup>4</sup> recalled in his work: “Thus, more than a year after the break, Yugoslav foreign policy was publicly unhooked from the Soviet line. The conflict could no longer be called a dispute between Communist parties of no concern to the outside world. It was a dispute between governments, and one of those governments was forcefully reiterating the point that the law of nations and especially the Charter of the United Nations applied to relations between Communist states as between any others” (Campbell, 1967, 17).

In the autumn of 1949 the Soviets enhanced the Sovietization of Eastern Europe charging the “Titoist” in the satellites communist parties. Peake reported that: “as was pointed out by both the Yugoslav and the Cominform press, the accused in this case was not Rajk but Marshal Tito and his “clique”. The Yugoslav leaders were described as having committed all the worst crimes in the Communist calendar. By the end of the trial it was established, to the satisfaction of the Communists, that Tito and his supporters were, and always had been, “imperialist agents”, in international affairs and “Fascists” in the Government of their own country.” (TNA FO 504/2, No. 15).

3 During August 1949 there was a “war of notes” between the Soviets and the Yugoslavs. The Soviets withdrew their Ambassador from Yugoslavia threatening the Balkan country due to the treatment reserved to the Soviet citizens who lived there and to the Yugoslavs accuses over Carinthia. (TNA, PRO, FO 504/2 no.14)

4 John C. Campbell was an American Officer in charge of Balkan affairs at the State Department, specialist of Eastern Europe and member of the Policy Planning Staff.

Hence the Rajk trial had started the purges of “titoist” elements in the Soviet Bloc that was endorsed by the second resolution of the Cominform in November 1949. Further the USSR and its Satellites denounced the treaties of friendship and cooperation with Yugoslavia. This resulted in the complete isolation of the Yugoslavs as was pointed out by the British Chargé d’Affaires Cecil King (TNA FO 504/2, No. 15).

These events resulted in an increasing fear of the Western Powers of the possibility that Yugoslavia could be attacked by the Soviets or their Satellites. Yet in September the Policy Planning Staff anticipated the conclusions of the NSC 18/4, underlining the high risk of a soviet or satellite’s attack to Yugoslavia and, most importantly, the threat that such an attack would have represented for the Western position in Greece and Italy. The worst predictions suggested that if the Soviets could succeed in destroying Tito’s regime, it would be difficult for the West to stop communism in Greece (FRUS, 1949/V, 948–950). Nevertheless whether the Americans were increasingly concerned with the strategical importance of Yugoslavia for the Western Defense, the British Ambassador thought that the purges of the “Titoist” elements in the Soviet Bloc had “reduced Yugoslav influence behind the Iron Curtain and in Communist-dominated organisations practically to nil” (TNA FO 504/2, No. 15). 1950 would have led to a more comprehensive analysis of the immediate effects of Tito’s heresy on the Soviet Bloc. However the Western diplomats appreciated the Yugoslav approach in the United Nations, King considered the election of Yugoslavia to one of the non-permanent seats on the Security Council one major victory of the Yugoslavs. The former were trying to secure support on a governmental level to their cause (TNA FO 504/2, No. 15). It seem interesting that, while analysing the Soviet attitude toward Yugoslavia the British Chargé d’affaires in Belgrade pointed out that the main aim of Stalin was to force the Balkan country into the arms of the West. In fact “the greatest danger for the Soviet Union consist not simply in the existence of Tito’s Yugoslavia but in the existence of Titoism or ‘national’ or independent communism as an alternative to the Soviet variety” (TNA FO 504/2, No. 15). On December 26th the United Kingdom and Yugoslavia signed a trade agreement that included an official loan. It was the first governmental economic aid from a Western Power to Communist Yugoslavia.

#### 1950–1953: YUGOSLAVIA AND THE SOUTHERN FLANK OF NATO

1950 represented a watershed in the Anglo-American policy toward Tito’s Yugoslavia. The outbreak of the Korean War in the summer and the Chinese intervention in the autumn of that year, highlighted the needs of strengthening NATO. During that year Greece and Turkey applied to join the North Atlantic Treaty paving the way to the first enlargement of the alliance in 1952. Yugoslavia’s strategical role between Italy and Greece would have been even more important cause of that. Due to this reason the British, making use of personal diplomacy, tried to improve the relationship between Yugoslavia and her Western-oriented neighbours. During the same year Yugoslavia suffered an important drought that brought the country close to famine and led the Yugoslavs to ask economic aid to the West. It resulted in the Yugoslav Emergency Relief Act of 1950



that represented the first congressional aid to the Balkan country. Hence the strategical importance of Yugoslavia and the structuring of the Western economic aid became the milestone of the relationship between the Western Powers and the Yugoslav until 1954.

In 1950 the British made an important attempt of strengthening the Greco-Yugoslav relations due to their interest in leading a pro-Western Defense System in the Eastern Mediterranean. During that summer the first official visit paid by a Labour Party' delegation in Yugoslavia occurred.

Using the Private Papers of the then Parliamentary Under Secretary of State, Ernest Davies, the article will highlight the role paid by his visit to Austria, Italy, Greece and Yugoslavia to enhance the British ascendancy on the Yugoslavs.

As we have seen the intervention of Brigadier Fitzroy Maclean contributed to ending the Yugoslav support of the Greek communist. The next move from the West would be the promotion of a Greco-Yugoslav rapprochement. Once again the British exploited their ascendancy over the Yugoslavs to suggest this action. On April 1950, after general Plastiras became Greek Prime Minister, the Yugoslav had proposed that Ministers be appointed at Belgrade and Athens.

Nevertheless the Macedonian question broke into the Greek-Yugoslav rapprochement bringing the negotiations to a stalemate (TNA FO 371/87693 RG 10392/16).

Due to this reason when Ernest Davies, the Parliamentary Under Secretary of State for Foreign Affairs, asked Ernest Bevin if he had any objection to his forthcoming holiday trip in Yugoslavia the latter proposed to Davies to make an unofficial political tour of South-eastern Europe as a whole (LSE, DAVIES 3/13/71). It resulted in the Davies' tour of Austria, Italy, Yugoslavia, and Greece during the summer of 1950. According to the report that Davies sent to the Foreign Secretary the main goals of the visit were: "regard these countries in relation one to the other and to assess to what extent they constitute a political entity in the front against Russian expansion. I tried to ascertain what defects there were in their relationship and what obstacles stand in the way of friendly relations with their neighbours." Davies underlined that the "objective of the West is to muster the maximum resistance to Russian expansion in order to preserve the independence of the Western countries and of the rest of the free world. The means employed is the mobilisation of the united resources of the Atlantic Pact countries in their common defence and through special arrangements with some other countries." (LSE, DAVIES 3/13/71) The Under-Secretary then stated that apart from Italy none of those countries was a member of the Atlantic Pact. The best solution would have been "to include them all within the Atlantic Pact or some similar association having close connections with the Atlantic Pact. However, the Americans have not yet been able to extend their commitments in the Mediterranean Area beyond those implied in the Truman Doctrine." (LSE, DAVIES 3/13/71). The problem therefore would have been to find some way of consolidating those countries without bringing them into the Atlantic Pact and taking into account the peculiar position of Yugoslavia. Hence Davies suggested that: "one way of doing this might be to organise a "Mediterranean Pact" under British leadership but the provision of the material resources required to make it a reality would doubtless be beyond our present capabilities" (LSE, DAVIES, 3/6, 6). After the outbreak of the Korean War the



reevaluation of the strategic importance of the Eastern Mediterranean opened the debate between the British and the Americans. The former wanted to tie the Eastern Mediterranean defense to the Middle East, the Americans were concerned over the European theatre (Chourchoulis, 2009). Davies' report suggested that Bevin was trying to evaluate whether the British could bring the Eastern Mediterranean countries closer, achieving a political success in front of the United States. He considered Yugoslavia as well as Spain and Albania one of the missing links in the chain of Atlantic and Mediterranean countries stretching from the Channel to the Bosphorus (LSE, DAVIES 3/6, 19). Davies' analysis outlined the importance of the coordination of the Anglo-Americans in those countries in order to strengthen the anti-Soviet front. However the Under-Secretary was very glad to notice that "Greece is susceptible to both British and American influence. By and large I should say that the Greeks look Britain for leadership and would prefer to regard America purely and simply as a meal ticket. Greece gladly accepts British military tutelage and would consider favourably any positive suggestions backed by Britain for closer military cooperation with other friendly countries, e.g. Turkey. This does not include Yugoslavia and is unlikely to do so in the foreseeable future" (LSE, DAVIES 3/6, 23). Davies sent this report to Bevin the 6th of September 1950. His sentence on Yugoslavia was due to the failure of his attempt to mediate between the Yugoslavs and the Greeks during the summer tour.

In fact Davies and the British had been driven to bring the Greeks and the Yugoslavs closer by the openings of the Yugoslav Ambassador in London Brilej after the outbreak of the Korean War. Once in Athens the British Under-Secretary met Politis, his Greek counterpart, who had prepared two draft statements to subject to the Yugoslavs. These statements pointed out that the two states, resuming full diplomatic relations, would abstain from interfering in all matters of domestic jurisdiction of other countries concerned (Stefanidis, 1986, 338). However the Yugoslavs refused to act in such a way and told Davies that they preferred to offer a counterproposal directly with the Greek Chargé in Belgrade.

Bevin made an ultimate attempt to mediate with the Greeks, during his stay in New York for the General Assembly of the United Nations. There, the British Secretary of State said to Politis that since listening to M. Vyshinsky's speech at the General Assembly of the United Nations on 20<sup>th</sup> September he was "more than ever convinced that it was important for Greece and Yugoslavia to come together and resume diplomatic relations with one another. He said that his attitude on this question was already well known to both countries and he stressed how important it was that the southern crust of Europe, from Italy to Turkey should be strengthened. He had tried to get Yugoslav's relations with her neighbours and with Great Britain on a better basis, and he reiterated his view that there were many economic problems on which these countries could get together" (TNA FO 371/87696 RG 10392/100). The Greek Under-Secretary replied that no Greek Government could show its weakness on the Macedonian Question (TNA FO 371/87696 RG 10392/100). Politis then gave to Bevin a document of complaints for the Yugoslav attitude toward Greece. Hence the British agreed with the Americans that there was nothing further to be done but it was essential to keep the long term objective

in view and watch for developments favourable to a new approach (TNA FO 371/87696 RG 10392/104). The real improvement of the Greek-Yugoslavs relations took place due to Yugoslavia's request of aid to the West that led to the signing of the Mutual Defense Assistance Program by the United States and the Yugoslavs on November 1950. The Greeks had to facilitate the transit of food through Salonica to Yugoslavia. This time both the American as well as the British diplomats in Athens and in Belgrade pressed Venizelos, the new Greek Premier, about the opening up of the Salonica railway and asked the Yugoslavs to show their readiness to cooperate with the Greeks (Stefanidis, 1986). This put the whole matter on its proper footing. The British used their influence to impress on the Yugoslavs that in return they should send back the Greek officers and men who had been captured by the Greek rebels and who had not yet been returned to Greece (TNA FO 371/87696 RG 10392/110). Finally Yugoslavia showed her willingness to cooperate and sent back the Greek officers, then proposed the exchange of Ministers to Athens. On the 28th of November Venizelos made an official declaration on the restoration of diplomatic relations to the Greek Parliament. He expressed the hope that Turkey would be associated in the cooperation between Greece and Yugoslavia. These three countries, said Venizelos, will contribute towards the consolidation of peace in the Balkan Peninsula and would constitute a barrier to any threat to the independence of their peoples (TNA FO 371/87697 RG 10392/128). Davies' tour and the British efforts to negotiate the Greco-Yugoslav rapprochement had showed the limits of the British leverage in the Balkans. Commenting the first official visit of a Labour delegation in Yugoslavia the British Ambassador pointed out that: "there is no doubt that they are sincere in their sympathetic interest in British Socialism, and would prefer to deal with the United Kingdom than the USA, but in view of the fact that the latter has most of the shekels we might be able to play a useful role as intermediary" (LSE, DAVIES, 3/11, 60). During the summer of 1950, Yugoslavia had faced a severe drought that worsened its economic situation bringing the country to request emergency food aid of 50million\$ from the US in early October. Lampe underlines that "until that moment the Eximbank was consistently the State Department's favored source for such assistance rather than a loan from the International Bank for Reconstruction and Development, participation in the European Recovery Program, or a direct congressional grant. Any of these alternatives, it was believed in Washington, would be likely to take even longer for approval" (Lampe, Prickett & Adamović, 1990, 32). Acheson thought that aid could be given through the Mutual Defence Assistance Program, although sending supplies to Yugoslavia by MDAP would require that Yugoslavia agreed to sign a bilateral agreement with the United States (FRUS, 1950/IV, 1450).

Tito made clear that Yugoslavia could not participate directly in the ERP and the US also had problems with this solution. Therefore, the MDAP settlement seemed the best option. The US Ambassador in Yugoslavia, George Allen, had to sound Tito's willingness about the signing of a bilateral agreement between Yugoslavia and the US.

The US Department of State and the US Cabinet had decided to explore the possibilities of granting aid to Yugoslavia through the use of MDAP. Therefore, the US informed their European allies of the proposal made to the Yugoslavs.

On the 31st of October Ambassador Allen broke the unexpected news that Tito was favourable to sign a bilateral agreement with the US. Allen explained to the Marshal that “in order to obtain funds for assistance prior to Congressional action, it might be necessary to use money already appropriated for overseas military aid. In order to utilize these funds, American Government required certain undertakings on the part of Yugoslavia. I then read to the Marshal the verbatim text of the proposed agreement” (FRUS, 1950/IV, 1489). The US Ambassador said to Tito that: “funds in question had been appropriated by Congress in the same legislation as that which provided funds to implement North Atlantic Pact” (FRUS, 1950/IV, 1489). Tito feared Soviet propaganda about his rapprochement with the West so Allen prepared the Marshal to the event of such ideological attacks. The US Ambassador said that Tito had asked a text of the suggested agreement to study it, and that he felt confident that the agreement could be reached (FRUS, 1950/IV, 1497).

The Department of State informed the members of the Foreign Relations Committee of the Congress over the possibility of getting emergency assistance to Yugoslavia through the Mutual Defence Assistance Act.

The US were attempting to reach an agreement with Yugoslavia, a Communist state. The US Congress had to approve this bilateral agreement, thus the Yugoslav Government had to take a step toward the US public opinion. The Yugoslav Ambassador in the US, Popović, asked what measures Yugoslavia could take to improve chances of a US action on food assistance (FRUS, 1950/IV, 1497). The Department of State underlined that Yugoslav attitude toward its Western neighbours was changing and the US public opinion appreciated the Yugo-Greek rapprochement and Tito’s fulfilment of UN obligations in case of war. The Department of State thought that Yugoslavia could do even more. Further, Acheson suggested to Allen that Yugoslavia could avoid taking a hostile position in the UN Security Council toward the issue of the seat of Communist China in the Security Council. Also the issue of personal freedom was considered important. On this, Allen suggested to the Yugoslavs to increase the degree of political and religious freedom (FRUS, 1950/IV, 1494).

Finally the US Ambassador in Yugoslavia George V. Allen proposed the agreement to the Government of Yugoslavia on the 20th of November.

Referring to the Mutual Defense Assistance Act, Allen stated that “the US Government was prepared to supply assistance in aid of food requirements of the armed forces of the Yugoslav Government on the following mutually agreed basis that (1) the Yugoslav Government will use the assistance exclusively for the purpose for which it is furnished, namely, in furtherance of the purposes of the Charter of the United Nations, to prevent the weakening of the defense of the Federal People’s Republic of Yugoslav; (2) that the Yugoslav Government agrees not to transfer to any other nation the assistance furnished pursuant to this agreement without the prior consent of the US Government; (3) that the Yugoslavs Government will provide the United States with reciprocal assistance by continuing to facilitate the production and transfer to the United States, in such quantities and upon such terms and conditions as may be agreed on, of raw and semi-processed materials required by the United States as a result of

deficiencies or potential deficiencies in its own resources, and which may be available in Yugoslavia. Arrangements for such transfers shall give due regard to requirements for domestic use and commercial export of Yugoslavia; (4) that your Government is prepared to make available to the Government of the United States of America dinars for the use of the United States of America for any administrative expenditures within Yugoslavia in connection with assistance furnished by the United States of America to Yugoslavia arising out of this agreement. Our two Governments will at the appropriate time initiate discussion with a view to determining the amount of such dinars and to agree upon arrangements for the furnishing of such dinars (FRUS, 1950/IV, 1505).

The day after the Yugoslav Deputy Foreign Minister Mates stated that the Yugoslav Government was in full agreement with the text.

On the 26th of November President Truman announced his conclusion that it was essential to use up to \$16 million of funds appropriated for the Mutual Defense Assistance Program to provide food for Yugoslavia in an amount equivalent to the immediate food requirements of the Yugoslav armed forces.

1950 was a year of outstanding importance in the relationship between the West and Yugoslavia. The outbreak of the Korean War enhanced the Western fear of a Soviet strike in Europe, notably in Yugoslavia, stressing the strategical importance of Yugoslavia in the Eastern Mediterranean. As it has been seen the US formalised the economic aid to the Balkan country with a Congressional Law, the Yugoslav Emergency Relief Assistance Act of 1950. The Congress approved a law that was giving aid to a Communist country in a period in which McCarthyism and the China Lobby were heavily questioning the policies of the Truman Administration. Nevertheless Congress gave his approval to the economic aid due to the strategical importance of Yugoslavia that was underlined by President Truman. One of the staunchest criticism to this policy came from the Catholic lobby who contested the harassment of the Archbishop of Zagreb Stepinac (Lees, 1997).

Furthermore 1950 marked the beginning of the relationship between the Labour Party and the CPY. After Davies' visit a delegation led by the General Secretary of the Labour Party, MP Morgan Phillips, visited Yugoslavia in September 1950. The Labour Party had accepted the invitation by the People's Front of Yugoslavia, the great board that covered the CPY. The Phillips' report of this visit underlines that even though Yugoslavia was considered a police state "there were some signs of liberalisation within the country like the halt of collectivisation of land and the slight increase in freedom of expression". The impression of Phillips was that "the Yugoslav Government had permitted these measures in order to ensure the support of the people" (LSE, DAVIES, 3/7, 56). When the Labourist met Tito, Phillips asked why the delegation had been asked to visit Yugoslavia. Tito had replied that "they wished progressive opinion in the West to be informed about their difficulties. They did not object to criticism but wanted to make sure that their critics knew what their difficulties were" (LSE, DAVIES, 3/7, 58). Tito had started the offensive to the Socialist Parties of the Western Europe.

During his conversation with the Yugoslav leader Phillips questioned his guest about the Yugoslav attitude on the United Nation Security Council. At that time Yugoslavia

had abstained on the condemnation of the Korean aggression. Tito asserted that “Korea was a battle ground for two conflicting world blocs. For this reason Yugoslavia could not give her unqualified support to the Western Powers in their resistance to Soviet-inspired aggression” (LSE, DAVIES, 3/7, 58). Otherwise if the Soviets would have attacked Norway the latter would have the fully support of Yugoslavia in defending her independence (LSE, DAVIES, 3/7, 58). Furthermore the Labour Secretary stated that if the choice before the UK was whether to assist Yugoslavia to keep her head above water economically and thus assist a Communist dictatorship to survive, or whether to allow her to succumb to the Cominform blockade and thus assist in the establishment of a Cominform regime in Yugoslavia (LSE, DAVIES, 3/7, 58).

This statement confirmed Unkovski-Korica (2014, 33) analysis that the delegation would appear to have accepted the Yugoslav calls for aid. More important the British delegation extended an invite to the Popular Front to reciprocate their visit in UK. The first visit of a Labour Party Delegation to Yugoslavia paved the way for a relationship that contribute to strengthen the ties between the West and Yugoslavia. When Djilas and Dedijer, two prominent members of the CPY visited Great Britain they brought with them an important request of military aid.

Since the early 1950 the Americans had tried to establish a small working group of American, British and French officials who would meet in Washington at technical working level to “discuss present views of their governments and coordinate their planning in event future determination that the Yugoslav Government should be accorded certain military assistance” (FRUS, 1950/IV, 1433). The French agreed on the 24th of July and the British on the 10th of August.

The 26th of September the Department of State suggested that “the technical working party should hold its first meeting on Monday, October 2, 1950 in Washington and that it continue to meet thereafter as necessary” (FRUS, 1950/IV, 1458). The Tripartite Military Meeting about military aid to Yugoslavia was finally established. It should have been the tool of the Western Military aid toward Yugoslavia. The Committee appears to have met four times: October 2, 12, 23 and 25 of 1950 and completed a paper which set forth the requirements to be used for planning for peacetime and emergency military material assistance to Yugoslavia under a variety of possible situations. The paper was referred to the three governments for consideration (FRUS, 1950/IV, 1483). In October Tito received the new French Ambassador in Belgrade Baudet. Marshall Tito used the occasion to make a direct request for the supply of arms by the West to Yugoslavia. The Yugoslav leader made it clear that he was thinking not only about the purchase of arms envisaged in the new trade negotiations with France but of aid on a much larger scale and on the basis of very long-term credits. He gave the impression that he would prefer such aid to be effected in a less direct manner respect to a direct aid from the US. Thus he asked the French to be the ones providing and distributing the aid (TNA DEFE 7/215). Although on October 30th Mates called Baudet to make sure that his remarks on so delicate a subject not be distorted.

Mates said to Baudet that “the remarks of Marshal Tito about the supply of arms to Yugoslavia from the West were only in nature of “speculation”. Then Baudet asked if he

had to put the question of the military aid to his government and Mates said that “Tito had intended only to put up an idea for our most secret consideration and that himself would raise the matter again when he thought the moment would be opportune” (TNA DEFE 7/215).

The interpretations that both the British diplomats as well as Baudet had given about this episode were that the Yugoslav Politburo was divided on the desirability and timing of a request for arms from the West (TNA DEFE 7/215).

This first approach influenced the Tripartite Working Group in Washington that on the 30th of November stated that “it is necessary to provoke a definite request (of aid) from the Yugoslav Government or this assistance should not be forthcoming on their own initiative. The Committee also proposed “that a small team of service experts should be sent out to investigate Yugoslavia’s requirements on the spot otherwise planning on this question can hardly be realistic until we have knowledge about the precise nature of the Yugoslav requirements (TNA DEFE 7/215).

The British took those recommendations very seriously and the Defense Committee proposed that the Foreign Secretary should invite Acheson and Schuman, during the forthcoming meeting of the NATO at Brussels, to agree to a tripartite approach to the Yugoslav Government with an offer of eventual military aid (TNA DEFE 7/215).

The British also proposed to the other Governments associated with them in controlling East/West trade that they should cease to treat Yugoslavia as an Eastern European Country. The security objection that prevented the export of these goods should not be applied to her for goods of military significance (TNA DEFE 7/215).

According to the British documents: “It was felt, particularly by the Americans that the Yugoslavs would not be ready to accept military aid from the West Powers” (TNA DEFE 7/215).

The Western then had to wait for an official request of aid by the Yugoslavs. The Americans did not want to create trouble to Tito. In January both the British and the Americans had changed their policy toward the export license and communicated to the CoCom<sup>5</sup> that they would export both munitions and strategic materials to Yugoslavia.

Out of the blue, during the visit of Djilas and Dedijer to London and Paris, the Yugoslavs asked the British to provide arms. Djilas wrote in his memoirs that the Yugoslavs had chosen to request military aid to the British for the connection between the Yugoslav Communist Party with the Labour Party. According to him “the British Labour Party, along with other European socialists, provided a bridge toward collaboration with the West. The Yugoslav leadership decided at that time to cooperate with the Socialists Parties of Europe, freeing themselves to the prejudice that only the Communists Party could represent the working class.” He then recalled that “only the Socialist parties thought and acted undogmatically in the light of the realignment brought about by the Soviet-Yugoslav dispute” (Djilas, 1985, 273–274). Djilas and

5 The CoCom was the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, its task was managed a multilateral embargo that restricted the export of strategic goods from its member states to the Soviet Union and the COMECON countries.



Dedijer reciprocated the visit of the Labour delegation to Yugoslavia that took place on September 1950. Djilas, who was referred in the British documents as the number three of the CPY (TNA PREM 8/1574) officially went to London for a meeting at Chatham House, the Royal Institute of International Affairs, but the real reason was that the request of military aid. He first spoke with Ernest Davies, who summarized the British reaction on this approach: “This, however, was the first official request they had made for arms. He urged that his request should be known by as few people as possible” (TNA PREM 8/1574).

This should be kept out of the administrative channel as far as possible in order to avoid the danger of a leakage which might provoke a Russian attack.

Davies says that similar informal request had been made to the Americans and the French but “we seem in fact to be the only power whom the appeal has been made so frankly and at such high level. We know that the approach to M. Parodi in Paris was more hesitant and less precise, and that up till 30th January nothing so definite has been said to the Americans either in Washington or in Belgrade. [...] Indeed it is only this month that we have modified our previous policy of prohibiting, on security grounds, the export to Yugoslavia of all material clearly designed for military use and development” (TNA PREM 8/1574). Davies, who was also a member of the Labour Party, thought that the Yugoslavs chose to make the request of aid to the British for the affinity between the Labour Party and the CPY. The report of the conversation in fact stressed that Djilas said: “the Yugoslavs found themselves in greater sympathy with and greater understanding of British Policy because Britain was a European Power and at the same time had a Labour Government” (TNA PREM 8/1574).

The Yugoslav Minister then asked the British to take certain practical steps: notably a statement that Britain would support Yugoslav independence and the provision of material aid.

Finally Djilas said that the Yugoslavs were much interested in the possibility of creating an Eastern Mediterranean grouping. They realised that their interests lay very close to those of Greece and Turkey and they found themselves working together in greater harmony. “He thought that there could be no formal pacts or arrangements amongst them. To create formal instruments would simply give the Russian a propaganda weapon” (TNA PREM 8/1574).

The American Ambassador reported that “Milovan Djilas, currently on visit to London, has made direct Yugoslav arms request to Attlee and Sir Andrew Noble, Assistant Under-Secretary of State. Djilas spoke of Yugoslav desire for certain arms, machinery, raw materials and license rights for manufacture arms. Request was couched in general terms without indication amount or specific nature of material Yugoslavs envisaged” (FRUS, 1951/IV, Part 2, 1714). Because of this the British Prime Minister Attlee informed Djilas, on the 2nd of February, that in order for the British Government to consider the Yugoslav request, it would be necessary to have lists of Yugoslav requirements, together with an indication of desired priorities and other data. Meanwhile the French Prime Minister, René Pleven, visited Washington with the Secretary General of the French Foreign Office, Alexandre Parodi. Once in Washington the French delegation



met the Director of the Office for Eastern European affairs and talked about military aid for Yugoslavia. Parodi “said that the French Government was very concerned about the possible threat of Soviet aggression against Yugoslavia and believed that it was in the interest of the Western Powers to do what they could to strengthen the Yugoslav military position (FRUS, 1951/IV, Part 2, 1715). Finally on the 10<sup>th</sup> of February 1951, the Yugoslav Ambassador in London, Brilej gave the list with the Yugoslav request of aid to Davies.

Once in London Dedijer and Djilas were the guest of the Labour Party. Handler, a British diplomat, recalled a conversation that he and Dedijer had had in Paris. Handler remarked that the Yugoslavs: “had been extremely impressed by their visit to England. M.Dedijer remarked that although what the Labour Party said was far to the right what it has done was very much to the left. They were particularly struck by the quality of the Labour leaders and trade unionist who they met.” (TNA FO 536/43). The Yugoslav Parliamentary delegation would enhance the ties between the Labour Party and the CPY. Davies said to Dedijer that the Laboruist would have showed to their Yugoslav homologue the nationalised industries and the social services, in particular the National Health Service, led by Aneurin Bevan. Davies wrote that the Yugoslav delegation would have been one of the most important parliamentary delegation that would visited the UK (LSE, DAVIES, 3/17, 13). During the first half of the '50 this relationship would have been of outstanding importance to the relationship between the West and the Yugoslavs.

The Yugoslav had yet made an unofficial request of aid to the Americans through their diplomat Velebit. The Americans were preparing a covert shipment that would have represented a gesture of goodwill toward Tito. Both the Americans as well as the British needed a list of military equipment to fulfill the Yugoslav request. Due to the lack of time the American Secretary of State, during a press conference on Yugoslavia held the 14th of February, stated that: “those who had it in their power to unleash or withhold acts of aggression should know that new acts of aggression committed in the world would strain the fabric of world peace to a dangerous extent. That is the broad policy of the US. Our attitude toward aggression is indicated very clearly in our action in regard to Korea and the UN and in supporting the UN (FRUS, 1951/IV, Part 2, 1733). The day after Aneurin Bevan said in the House of Commons that an attack upon Yugoslavia would be a matter of concern to the British Government.

To coordinate the military aid to Yugoslavia the Western Powers resumed the Tripartite Working Group and the Tripartite discussions were begun at the Department of State on April 9. The Tripartite Committee was not commissioned this time to issue a study but rather to serve as a forum for the exchange of information on the efforts of the three countries to assist Yugoslavia through the supply of military equipment (TNA DEFE 7/216/8). The Tripartite Committee on Military Assistance to Yugoslavia started his works alongside the Tripartite Official Conversation on the Economic Aid, the first was held in Washington, the latter in London and would became the technical platform with witch the Western Powers would assist “heretic” Yugoslavia to survive Soviet pressure and to escape from international isolation.

During the Tripartite Meetings the Americans informed for the first time the British and the French that “they have decided, in view of the time factor, to send, without awaiting our agreement, a considerable additional shipment of military supplies to Yugoslavia immediately. Against all this, the most that we seem able to offer is a quantity of small arms and ammunition a few incinerators and some bakery vans” (TNA DEFE 7/217/22). The British documents show that the Foreign Office, now led by Herbert Morrison<sup>6</sup>, was very concerned about the fact that the American role in giving the military assistance to Tito was overwhelming. Morrison himself sent a letter to Shinwell, the British Minister of Defence, underlining that: “We are delighted to see the Americans making such a determined effort to meet Yugoslavia’s immediate needs and we cannot in these days, hope to match American resources. Nor I think would the Yugoslavs expect us to do so. But the insignificance of our contribution compared of those of the US and France has political implications and the disparity of the offers will, I fear, give the Americans an opportunity to take complete control of the re-equipment and re-armament of Yugoslavia and to push us into the background. There are two objections to this: first the policy of “keeping Tito afloat” requires careful handling and the Americans are not usually skillful at playing the lead in a situation where delicacy of touch is important. Secondly, the Americans may, if they exercise a predominant role in Allied policy towards Yugoslavia, drag us into unwelcome commitments. They seem for example to favour contributing token land forces if Yugoslavia is attacked, an idea to which our Chiefs of Staff are firmly opposed.” (TNA DEFE 7/217/22). Due to this reason the Foreign Office started a quarrel to push the Ministry of Defence to make a further effort to increase the British contribution to the re-armament of Yugoslavia. Despite these efforts the British were very limited in their capabilities to give a strong military aid to the Yugoslavs. The Yugoslavs had sent the then Chief of Staff, General Koca Popović to Washington and General Todorović to UK and France to deal with the Western. During his stay in the United States Popović had twelve meetings in the Pentagon (Laković & Tasić, 2016). Popović as well as Todorović complained of the low level of his contacts and showed his dissatisfaction with the amount and types of materiel that could be obtained with a short term delivery (TNA DEFE 7/219/39; TNA DEFE 7/218/24). During a dinner with Averell Harriman and Robert Joyce of the PPS, the Americans explained that the US had a contractual obligations with their NATO’s allies but proposed to the Yugoslav Chief of General Staff that General Collins, the US Army Chief of Staff, could visit Yugoslavia to resolve those issue in direct talks with the Yugoslav official (TNA DEFE 7/218/24). On June 13 1951, General Eddleman and Popović signed an agreement that provided for a rapid shipment of military equipment to Yugoslavia and consultations between military experts of both countries (FRUS, 1951/IV, Part 2, 1816). The Yugoslav General then had a conversation with Acheson that under-

6 Herbert Morrison was a prominent member of the Labour Party and replaced Bevin, terminally ill, on March 1951.

lined “that we (the US) realized the existence of the threat of aggression against Yugoslavia and other free countries and trusted that the Yugoslav Government saw that all of us would have to work together to end that threat” (FRUS, 1951/IV, Part 2, 1816). Then he asked about US officers going to Yugoslavia for technical talks and Perkins added that “our military representatives regarded this as necessary as a means of becoming acquainted with types of Yugoslav equipment, training and other aspects of the problem” (FRUS, 1951/IV, Part 2, 1816). The General replied that for political reasons the Yugoslav Government thought that it would be premature to have an American military mission go to Yugoslavia at that stage. He said that the technical talks should begin in the United States and that later it could be seen how things would develop. The Yugoslav reluctance toward the possibility of American advisors on Yugoslavia would be the most problematic issue to reach an official agreement in the forthcoming months.

While Popović was travelling to London, the Tripartite Arms Committee had met in Washington. There Brigadier General Olmsted opened up the meeting by stating that talks with Popović had been conducted in a friendly atmosphere and that the Americans as a result of these discussions were convinced that if attacked the Yugoslavs would fight, if necessary alone. Olmsted also confirmed that the US had already sent one shipment of arms to Yugoslavia and that in addition a second covert shipment which would be two to three times larger than the first was going to be sent to Yugoslavia soon. Most importantly Olmsted inquired whether the UK shipment would be sent by covert or open means and underlined how they told Popović that Yugoslavia would have to comply with normal U.S. legal requirements for arms aid (TNA DEFE 7/219/69).

Popović seemed rather unhappy about this, particularly over the establishment of a M.A.A.G.<sup>7</sup> in Yugoslavia. Olmsted thought however that they could get over this hurdle by covering the M.A.A.G. in an enlarged attaché establishment (TNA DEFE 7/219/69). Once in London Popović recommended to the Foreign Secretary Morrison that: “the execution of orders placed with British manufactures should not be delayed by the British licence system and that as regards priorities Yugoslavia should be given equality of treatment with the NATO countries” (TNA DEFE 7/220/24). The British showed their willingness and revisited the policy of the allocation of army equipment. The Defence agreed that a new priority scheme should be worked, new commitments to other countries that were not formally allies, such as NATO or Commonwealth countries, could be accepted if it was shown that the advantages to be gained more than offset any interference with the requirements of the above mentioned countries (TNA FO 371/95545 and also TNA DEFE 7/221 40C). Popović continued his travel among the Westerners and visited Paris. There the Yugoslav Chief of Staff had met the Supreme Commander of NATO, General Dwight Eisenhower. The latter asked Popović whether Communist Yugoslavia would fight shoulder to shoulder against the Soviet system with the Western

7 M.A.A.G. or Military Assistance Advisory Group would consist of U.S. military advisors who would be sent in the signatory country and was considered by the American as a part of the “umbrella” of the Mutual Security Program.

capitalistic system (Lees, 1997, 106–107). The Yugoslav replied that Yugoslavia had broken with the Soviet due to their imperialistic system and that its soldier “would aid in resisting aggression alongside the soldiers of Western Europe” (Lees, 1997, 106). Although the British and French made great efforts to deal with the requests of the Yugoslavs the latter returned home with the idea that from the practical standpoint they would have to look principally to the US for military aid. In fact, on June 28th the Yugoslav Ambassador in Washington had finally presented the formal request for military assistance under the Mutual Defence Assistance Program. Since that moment became clear that the US would have provide the burden of the Western military aid to the Yugoslavs. The legal way to provide this aid would have been the Mutual Defence Assistance Program. The bargaining reached a stalemate on the issue of the M.A.A.G.

As the last technical obstacles were being removed, President Tito and the American Ambassador Allen signed a bilateral military assistance agreement in Belgrade on November 14 which resulted from negotiations covering a period of over three months (FRUS, 1951/IV, Part 2, 1863).

The Text of the Bilateral Agreement between the Government of Yugoslavia and the Government of the USA on Military Aid referred to the framework of the Charter of the United Nations. It recalled the principles of the United States’ Act that provided for the furnishing of military assistance to certain nations as the Mutual Defense Assistance Act of 1949, as amended, and the Mutual Security Act of 1951. Thus the Agreement consisted of seven articles. The most important were the following: Article I stated that the U.S. would make or continue to make available to the Government of the FPRY: equipment, materials, services, or other assistance in accordance with such terms and conditions as may be agreed. The Government of Yugoslavia “undertakes not to transfer to any person not an officer or agent of that Government, or to any other nation, title to or possession of any equipment, materials, information, or services, received on a grant basis, without the prior consent of the Government of the United States. The Yugoslavs would provide the U.S. with “reciprocal assistance, by continuing to facilitate the production and transfer to the U.S. of raw and semi-processed materials required by the United States of America as a result of deficiencies in its own resources which may be available in Yugoslavia. The Article V with which “the Yugoslav Government agreed to receive personnel of the US Government who would be accorded facilities to observe the progress of the assistance furnished pursuant this Agreement. It is understood between the two Governments that the number of such personnel will be kept as low as possible. Such personnel who are US nationals, including personnel temporarily assigned will operate as a part of the Embassy of the United States under the direction and control of the Chief of the Diplomatic Mission, and will have the same status as that of other personnel with corresponding rank of the Embassy of the United States”. Article VI with which Yugoslavia commit itself to make the full contribution permitted by her resources to the “development and maintenance” of “her own defensive strength and the defensive strength of the free world” and “to take such action as may be mutually agreed upon to eliminate the causes of international tension (TNA FO 371/95547 R 1142/234).

The British looked at this agreement as “a major step in the development of closer relations between Yugoslavia and the West. It is a sign of increasing confidence on the part of the Yugoslav regime, as they would not have dared to make such an Agreement a short while ago” (TNA FO 371/95547 R 1142/234). With their typical attitude toward the Americans the document underlined that: “It is to be hoped that the Americans will use discretion in wielding their new influence.” The British Embassy in Belgrade commented that “the kernel of the agreement, (and the point which was most hotly disputed) appears in Article 5. It provides for the reception of American personnel to observe the progress of the assistance. In fact, an American Military Mission is to be set up in Belgrade, headed by Brigadier-General John W. Harmony” (TNA FO 371/95547 WR 1142/234). The British documents suggested that Tito was particularly anxious to get “heavy armaments, nevertheless the Americans were reluctant to let the Yugoslavs have any tanks (TNA FO 371/95547 WR 1142/234). Hence they thought that the Americans had decided to supply a certain quantity of heavy equipment in return for a Yugoslav concession on the point of the establishment of the Military Mission. The signing of the MDAP was a landmark event in the rapprochement between the Yugoslavs and the West. It was the first and only military agreement between a communist country and the US during Cold War.

The Bilateral talks that the Yugoslavs had had with the US, the UK and France had demonstrated to the Yugoslavs the strength of the Americans and the weakness of the Europeans.

During 1951 the American showed to the Yugoslavs that they could help them more than the British and the French, both economically and militarily. Thus Yugoslavia decided to look to the Americans as their main contributor. The end of the Labour era in the U.K and the return of Churchill and Eden seemed to cool the relations between Yugoslavia and Great Britain. In fact the new British Ambassador in Belgrade, Ivo Mallet, was summoned by Tito who asked him if the change of government in the United Kingdom would involve some change in British policy towards Yugoslavia (TNA FO 536/YW43). The American Ambassador in Belgrade attributed this change of attitude to the “rankling memories of the Churchill-Stalin 50–50 deal on Yugoslavia, may be partly responsible but following are other likely factors [...] as the decline of the British prestige in the Middle East.” (FRUS, 1951/IV, Part 2, 1871). Nevertheless, the British would continue to have an important role after that the Conservative Government regained the trust of the CPY.

The Americans and the other Western powers had improved their relations with the Yugoslavs creating a strong framework with which to help the Yugoslavs resist Soviet pressure: the Tripartite economic aid of 1951, the long-term loan of the World Bank, thorough the IBRD, and the Mutual Defense Assistant Program. Nevertheless the Western countries still had to deal with the inclusion of Yugoslavia in the Western Defence System. To deal with this matter the Americans would need to handle with care the relations with its allies, the British primarily, but also the Italians, who were at odds with the Yugoslavs due the Trieste issue, and the new entries of NATO, the Greeks and the Turkish, two important actors in the Western relationship with Yugoslavia.

## TYING YUGOSLAVIA TO THE WESTERN DEFENCE SYSTEM: PAVING THE WAY TO THE BALKAN PACT

The strategic importance of Yugoslavia, underlined by the Americans and British analysts, was enhanced by the enlargement of NATO to Greece and Turkey that was formalised during the Lisbon meeting of NATO on February 1952. Due to this reason Yugoslavia's role in the defence of the Southern Flank of NATO became of outstanding importance. Even the Turks and the Greeks were very interested in military cooperation with the Yugoslavs due to the fact that they shared the same menace: Cominformist Bulgaria.

On the 10th of February 1952 a telegram from Ankara by the American Ambassador McGhee informed the Department of State that during the visit of the Greek Foreign Minister Venizelos to Turkey, held from the 29th January to February 5th, informal discussion between Venizelos himself, Fuad Köprülü, the Turkish Foreign Minister, and the Yugoslav Ambassador in Ankara, Radovanović, took place.

The visit happened in a moment when the cooperation between Greece and Turkey was very high: both countries had just joined NATO and both were in need of a coordinated military strategy. During Venizelos' visit the Greeks and the Turks shared their view on a rapprochement with Yugoslavia and the President of Turkey Celal Bayar expressed approval to the exchange of Ministers and good relations developed between Greece and Yugoslavia and encouraged Venizelos to seek even closer cooperation with the Yugoslavs (FRUS, 1952–1954/VIII, 590–591).

McGhee reported also that Köprülü told him that Greeks and Turks would attempt to develop closer military coordination with the Yugoslavs in the event of an attack by the Soviets. The Turkish Foreign Minister asked McGhee if the Americans would be able to press the Yugoslavs through Ambassador Allen. A few days later, on the 13th of February, the Acting Secretary of State James Webb stated to McGhee that the Department was pleased of the attitudes of Greeks and Turks toward Yugoslavia but was not inclined to favour at that time a US approach by Ambassador Allen as suggested by McGhee and Köprülü.

This decision was due to the fact that “the strategic planning has not yet progressed to point where coordination with Yugoslavia may be undertaken” (FRUS, 1952–1954/VIII, 592).

On the other hand, “the Department does not wish discourage any efforts made by Greeks or Turks to establish closer relationship with Yugoslavia and particularly to develop atmosphere for freer discussion and greater cooperation between the three countries” (FRUS, 1952–1954/VIII, 592). The British were also very interested in the talks among Greeks, Turks and Yugoslavs. David Scott Fox, His Majesty Ambassador to Ankara asked to the Turkish Under-Secretary of State, Nuri Birgi about the possibility of some agreement between Greece, Turkey and Yugoslavia had been discussed during Venizelos' visit.

Nuri Birgi replied that “the question had naturally been touched on in the general “tour d'horizon” with M.Venizelos (TNA FO 371/102503 WU 11945/2). He further



added that in his own view “the “North Atlantic Pact ought ideally to be extended eventually to include Yugoslavia and also some of the Middle East States, but the Turkish Government were always very cautious and practical in such matters and they fully realised that quite apart for other objections, there was no immediate prospect that Yugoslavia would be ready to enter into the Pact or into an alliance with Greece and Turkey” (TNA FO 371/102503 WU 11945/2).

The British Ambassador in Athens said to the Foreign Office that the Greek Under-Secretary of State Averoff talked with him of the advantages that would follow if the Yugoslav army “could be brought in” (TNA FO 371/102503 WU 11945/3). The Ambassador thought that “the Greek are now anxious that Yugoslavia should be associated in some way with the Atlantic defence community and both press and public are alert for any sign that such a development is imminent.” (TNA FO 371/102503 WU 11945/3). Furthermore he stated that they would probably welcome a proposal to include Yugoslavia into the Atlantic Pact and are impatient with what they think are Tito’s undue hesitations (TNA FO 371/102503 WU 11945/3).

Nevertheless the main goal of the Anglo-Americans at that moment was to resume the military Tripartite planning with the French in respect to Yugoslavia and then approaching Tito to held military talks with Yugoslav officials through an appropriate military representative of the three powers (FRUS, 1952–1954/VIII, 1267). The Memorandum of Discussion of the Joint Chiefs of Staff Meeting, held in Washington, April 9, 1952, confirms that the Americans preferred to talk directly with the Yugoslavs and did not want to bring the matter of the ties between Yugoslavia and Greece to NATO’s council before a military talk would be held among the Yugoslavs and the Americans (FRUS, 1952–1954/VIII, 1284). Thus the involvement of Greece and Turkey in the military talks between Yugoslavia and the Anglo-American was considered premature and Perkins, the American Assistant Secretary of State for European Affairs, pointed out that he was sure that the Yugoslavs would not include the Greeks in the military talks (FRUS, 1952–1954/VIII, 1276).

The Memorandum also shows that the JCS thought that the Yugoslavs were concerned about an isolation from the Western Security System (FRUS, 1952–1954/VIII, 1275). Nevertheless when the Yugoslavs asserted to the Greeks that they could consider their Yugoslav frontier as covered and protected by the Yugoslav army, the latter showed their desire for immediate staff talks.

Throughout the next several months the Greek-Turkish-Yugoslav rapprochement continued, with visits by military and political representatives to each other’s capital (FRUS, 1952–1954/VIII, 597). During these visits the Yugoslav attitude was different from the Greek and the Turkish one. Despite the talks stressed the importance of cooperation between the armies in case of a Soviet attack the Yugoslavs excluded to sign a military pact (Laković & Tasić, 2016). Hence the Yugoslav showed their willingness to cooperate with the Greeks and the Turks but underlined that no real military commitment would have been taken.

On the 18th of June 1952 a meeting was held between the Department of State and the Joint Chief of Staff to deal with the organization of the Tripartite Meeting with



Yugoslavia. The NATO role of the Western representative should not have been evident to the Yugoslavs; due to this reason the JCS thought that General Thomas Handy would be the right man instead of Admiral Carney, who at that time was CINCSOUTH of NATO (Lees, 1997, 114–115). During a follow-up meeting with the British and the French it was decided that the former should represent the three powers in the military talks with Yugoslavia (FRUS, 1952–1954/VIII, 1293).

As we have seen the military talks with Yugoslavia would have been led by an American General but also the British tried to influence the Yugoslavs resuming the good relations with the UK that had characterised the last years of the Labour Government. In fact, on June 17<sup>th</sup>, the Yugoslav Ambassador in London had invited the Foreign Secretary Anthony Eden to come to Yugoslavia as an indication of the solidarity of the Western powers with his country (TNA FO 371/102179 WY 1052/2). Soon after Eden met Maclean to receive an advice. The latter said that he thought a visit by the Secretary of State would be very valuable, especially if it could be the means of bringing about closer association between Turkey, Greece and Yugoslavia, which he thought was a necessary next step in defence arrangements for the Mediterranean and Middle East (TNA FO 371/102179 WY 1052/3).

It seems important to keep in mind that the visit of Eden would have been the first visit of the Foreign Minister of a Western Powers to Yugoslavia since the Communist had arose to power. Hence the British Ambassador in Belgrade underlined pros and cons of a visit of such an importance. Mallet said that “the main risk is that Tito will cash in on the prestige and credit which your visit will give him and will continue to conduct both his internal and external policies on the same lines as hitherto. So far as external affairs are concerned, a few examples will illustrate what I mean.

On Colonial aspects the Yugoslavs rejected our representations to support our case at UN. They have recently refused the French request that they should vote against a special session of the Assembly on Tunis. They are making themselves the champions of the under-developed countries, in after luncheon speeches, proclaim that we are allies, and however we may be in the same camp, the Yugoslavs continue to criticise the colonial exploitation by Her Majesty Government and the French Government of dependent peoples and to support nationalist aspirations in countries like Tunis and Morocco.

Nor can one ignore the internal side. However much Tito may be evolving towards the West he is still a professed Marxist and his regime is still totalitarian. The regime therefore tolerates no rivals in the field of the loyalty of its citizens. In consequence religion is being attacked and in particular the Catholic religion which is controlled and supported from outside the country.

Your visit will provide an opportunity of really ascertaining what Tito’s attitude over Trieste is and of presenting him in a forceful manner with the arguments in favour of reasonable settlement” (TNA FO 371/102179 WY 1052/10).

The British Foreign Secretary had met both De Gasperi and Schuman in Strasbourg the day before he reached Belgrade (Eden, 1960, 224). During his stop Eden promised the Italian Prime Minister that he would not make concessions to the Yugoslavs over Trieste and the former committed himself to not provoke Belgrade in those days.

Finally Sir Anthony Eden arrived in Belgrade on the 17th of September and met Tito the day after. During his visit he would have to suggest the date of the military talks to the Yugoslavs but the French ambassador in London, Renè Massigli, told him that “as regards Trieste, whether we considered that we ought to proceed with the tripartite demarche on strategic planning he recalled that the French Government’s view had been that to make Tito an offer on strategic planning would increase his intransigence over Trieste. He was told that Marshal Tito had made it clear that he was anxious to start talks and that we should probably consider it right to make the proposed demarchè fairly soon (TNA FO 371/102179 WY 1052/58).

As a result of this Eden felt that addressing the issue of military talks the next day would be a mistake (FRUS, 1952–1954/VIII, 1309). He also proposed to bind military talks to some political issues, first of all the one of Trieste (FRUS, 1952–1954/VIII, 1309).

However, the Americans considered the military planning with the Yugoslavs a separate issue from the problem of Trieste and sent a strong response to Eden’s suggestion: “we strongly disagree with Eden proposal to modify this approach in such fashion as directly to link proposed military talks with Yugoslav concessions on Trieste, we have been guided by principle on one hand that it was imperative for reasons of over-all West defense to accomplish our joint military purposes without permitting political issues to interfere and principle on other hand that we continue to make clear to Tito that our desire for military cooperation does not detract from importance we attach to ultimate solution of the Trieste question. We believe that efforts to create a conditional relationship between proposed military talks and Trieste problem rest in part on erroneous assumption that military talks would result only in net profit to Tito whereas in fact it is greatly in interest of three powers that after two years of delay we get down to concrete discussions with Tito in military sphere” (FRUS, 1952–1954/VIII, 1310).

The next day the American Ambassador in Belgrade reported that Eden was inclined to think that the subject of military cooperation would unavoidably come up during his talks with Tito but he would not force the issue, and he would not make mention of the fact that the three powers were contemplating a tripartite approach on that subject and, more importantly, would carefully avoid making the Trieste settlement a condition for military aid or cooperation. He felt that he must refer to the fact that improved relations between Yugoslavs and Italy would make any plans for military cooperation in that area more effective since supply lines to Yugoslavia must come through Italy (FRUS, 1952–1954/VIII, 1311).

The American Ambassador terminated his telegram stating that soon after he had met Ivo Mallet, the British Ambassador in Belgrade, and both agreed that British and American positions are not far apart because both the Foreign Office and the Department of State had the opinion that questions regarding Trieste and military cooperation should follow separate and parallel courses and that political pressure should be avoided (FRUS, 1952–1954/VIII, 1311).

Hence was decided that the tripartite military talks would took place from 16 to 20 November 1952.

According to Rajak, Belgrade hoped that General Handy would give a concrete Western commitment toward Yugoslavia in case of a Soviet strike. Only in that case the Yugoslavs would disclose their defence plans and coordinate them with the West (Rajak, 2010, 33). General Handy instead made an opening statement saying that the purpose of the talks was to learn the Yugoslav situation as fully as he could in order that tripartite military group in Washington could undertake tripartite contingency planning, based on reports of that talks” (FRUS, 1952–1954/VIII, 1316).

On the 20th of November the American Ambassador in Yugoslavia analysed the Tripartite Meeting that was just finished. Allen underlined that talks “became rather warm” due to the fact that the Yugoslavs repeatedly accused the Western that they were demanding more operational and strategic information than they were willing to give (FRUS, 1952–1954/VIII, 1391). General Handy made absolutely clear that he could not give any commitment toward further military talks and General Dapčević agreed that it depended upon certain policy decisions at government level (FRUS, 1952–1954/VIII, 1391).

As has been said the Westerns and the Yugoslavs had different perceptions and expectations about these talks. Allen opinion was far from being negative: “the talks accomplished their essential purpose since contact on planning level was established and ground was laid for continuation. Moreover, we have at least followed up Tito’s initiative in suggesting these talks” (FRUS, 1952–1954/VIII, 1391).

The Yugoslav’s feeling with the tripartite military talks was quite the opposite. According to Rajak Tito and his ministers were persuaded by the attitude of General Handy toward an American commitment to defend Yugoslavia that Western strategists have accepted that a Soviet or Satellite attack on Yugoslavia could be limited to a local war (Rajak, 2010, 33). It could be assumed that the recent victory of the Republican candidate in the Presidential elections, General Dwight Eisenhower, and the strong anti-communism of his electoral campaign contributed to give to the Yugoslavs that impression.

Thus it resulted that Yugoslavia’s policy should follow a dual-track. On one hand the Yugoslavs should negotiate a regional pact with Greece and Turkey without committing themselves to NATO, on the other hand they would also try to engage the Big Powers, notably the United States and Great Britain, to a commitment about the defense of Yugoslavia. The latter would be seen during Tito’s visit to Great Britain in the following months.

Soon after the Handy’s talks took place the visit of a Greek military mission to Yugoslavia. The Yugoslavs took advantage of the situation to show to the Greeks that their attitude toward a military agreement was changed. Mallet, from Belgrade, reported to the Foreign Office that: “the Yugoslav military delegation proposed that they should get down to concrete military planning. The Greeks who had not expected their visit to be more than a goodwill, wired for instructions and were able to inform the Yugoslavs four days later that their Government was prepared to enter into detailed military discussion” (TNA FO 371/102191 WY 1076/24).

The Americans were very concerned over the importance of underlining to their Balkan allies that they favoured maximum possible progress in contingent military

planning between Greeks and/or Turks and Yugoslavs, but that they considered that there should be no commitment of forces at that time. Such commitment must of course be subject to governmental decision at time emergency arises in light all circumstances and in consultation with NATO allies as appropriate (FRUS, 1952–1954/VIII, 599).

The Turkish seemed immediately careful to this aspect of the military negotiations with the Yugoslavs.

Nevertheless the most interesting proposal came from Ankara. On January 6th 1953 McGhee reported the Turkish Foreign Minister expressed his view that “time will soon be ripe to attach Yugoslavs to NATO, preferably by direct entry. He has impression that Yugoslavs desire such a solution and will be in position to accept admission into NATO in two or three months” (FRUS, 1952–1954/VIII, 604–605).

Furthermore Köprülü added another interesting option: “if direct entry into NATO is not possible, an alternative solution should be sought through creation of separate three-power alliance such as the European Defence Community, with reciprocal guarantees with NATO” (FRUS, 1952–1954/VIII, 604–605).

Since the visit of the Turkish delegation in Belgrade, on December 1952, the Turkish Foreign Minister became the stronger supporter of the integration of Yugoslavia into the Western defense system.

Hence both the Department of State as well as the Foreign Office had to consider the matter raised by Köprülü: the question of the political framework in which future arrangements between NATO and the Yugoslavs could be made.

Both the Department of State as well as the Foreign Office thought that the Italians would be raise problems toward the strengthening of military ties with Yugoslavia as they had done in the past. In fact De Gasperi talked with Köprülü in December 1952 and went to Athens explaining to the Greeks the Italian position about the possibility of a military pact among Greeks, Yugoslavs and Turks.

Tito was ready to freeze the Trieste issue but the Italians wanted that the Yugoslav rapprochement with the West subordinated to the solution of the Trieste question.

The Foreign Office was very disappointed with the Italian attitude toward the Balkan cooperation and the same document points out that: “It is in our interests to support the Yugoslav-Greek-Turkish rapprochement. It is also in our interests to try to bring about a sensible solution of Italo-Yugoslavs problems. The former strengthens the periphery of Western defences; the latter weakens their central front. We cannot, therefore, really enjoy the satisfaction of seeing Italian diplomacy over-reach itself and being too clever by half. But the Italians see sense without losing face will have to wait until after the Italian elections” (TNA FO 371/102191 WY 1076/8).

These considerations were expressed to Köprülü before his visit to Yugoslavia. Köprülü seemed very impressed and according to the British documents “he realised that Yugoslavia was probably not yet ready for NATO, or NATO for Yugoslavia. Turkish was firmly determined to do nothing which might in any way conflict with NATO but the organization of Balkan defence seemed to be necessary in the interest of NATO and the Minister for Foreign Affairs’ desire was to improve the atmosphere and gradually bring Yugoslavia along” (TNA FO 371/102191 WY 1076/10).

Hence Köprülü insisted with the idea of “a regional combination linked with NATO, a regional organisation perhaps resembling EDC and linked with NATO but not with the EDC.” Peake, then British Ambassador in Athens, also warned the Foreign Office on Tito’s aims: “they were not joining NATO and it was therefore essential for them to have some other protection. [...]” and he added that “nor can I exclude from my mind the thought that he has also got his eye on the Italian Government and that it would suit him to be able to indicate to them that Yugoslavia can get on well enough with her neighbours without Italian participation, if the Italian Government remains, as he thinks, intransigent about Trieste” (TNA FO 371/102191 WY 1076/55).

The British course of action would have been to encourage the military talks between the Balkan countries recalling Greece and Turkey their obligations toward NATO (TNA FO 371/102191 WY 1076/28).

Helm, the British Ambassador in Ankara, reported that his American colleague McGhee had endorsed a pact of friendship that would not conflict with NATO obligations and had suggested to Köprülü that at the time of signature it might be publicly stated that Italian adhesion would be welcomed” (TNA FO 371/102191 WY 1076/28).

Peurifoy, the American Ambassador in Athens, had the same opinion saying that “Embassy considers that in view apparent willingness if not eagerness of parties, Greece and Yugoslavia should be encouraged to reach political understanding. In order to avoid conflict with NATO obligations such mutual political obligations should be drawn in flexible terms along lines of Article 5, by which attack on one country would be considered as an attack on both and which would hence obligate Greece and Yugoslavia to consider appropriate measures in the light of the circumstances then existing, presumably on basis previous joint military plans” (FRUS, 1952–1954/VIII, 612).

At the end of January 1953 both the Turkish as well the Yugoslavs informed the ambassadors of the Western Powers that Tito proposed a tripartite treaty of friendship between Greece-Turkey-Yugoslavia. Peurifoy and Mallet, had had the same impressions, “that the treaty would provide for tripartite consultation in event of threat to security of one of members, would be drafted as to make clear that no provisions proposed treaty would conflict with or derogate from obligations Greece and Turkey as members of NATO” (FRUS, 1952–1954/VIII, 614).

Mallet also underlined that Turks and Yugoslavs had agreed that Italy could not fail to be interested in a Balkan agreement and the proposed arrangements could not threaten the legitimate interest of Italy (TNA FO 371/102191 WY 1076/27).

On the contrary they should strengthen the strategic position of Italy in as much as it was proposed to include a special clause aimed at Italy and foreseeing the accession of other countries on a footing of equality.

However the American Ambassador in Ankara, McGhee asked for a further encouragement because “such an attitude on our part should provide maximum opportunity for guiding course of pact negotiations along lines desired by the United States.” (FRUS, 1952–1954/VIII, 614).

McGhee suggested that an early completion of the pact was advisable. Otherwise “delay in any substantive step in that direction, stated the Ambassador would probably

tend to discourage Yugoslavs and might in fact militate against their eventual effective collaboration with West” (FRUS, 1952–1954/VIII, 614).

Hence the Greek-Turk-Yugoslav negotiations started in Athens in the mid of February 1953.

The recommendations of the Department of State and the Foreign Office to their Ambassadors in the Balkans followed these lines: take account of Greek and Turkish obligations to NATO and leave the way open for adherence by other countries (TNA, FO 371/102191 WY 1076/45).

On February 28 in Ankara, the Treaty of Friendship and Assistance between Yugoslavia, Greece, and Turkey was signed by the Foreign Ministers of the three contracting states. Known formally as the Treaty of Ankara the text did not include the provision advocated by the Yugoslavs for the appending to the treaty of any tripartite military agreements subsequently to be negotiated by the three parties.

After the signature of the treaty Köprülü and Stephanopoulos, the Greek Foreign Secretary, repeated that the way was open for the participation of any country of goodwill (TNA FO 371/102191 WY 1076/80).

Once the Treaty of Ankara has been signed the Anglo-Americans asked to the Greeks and the Turks to instruct their representatives at the North Atlantic Council meeting to make statements to assure the Council that the treaty did not extend the obligations of NATO, that the military plans that they make with the Yugoslavs would be submitted to SACEUR through the Greek and Turkish representatives at SHAPE and that their Governments would not endorse these plans until SACEUR has approved them. SACEUR would keep the Standing Group fully informed of his actions in the matter (TNA FO 371/102191 WY 1076/75).

The Anglo-Americans had succeeded in bringing Tito closer to NATO without committing themselves to the Yugoslavs defense. Nevertheless Yugoslavia had acquired a strategical importance in the defensive plans of the Western. In fact the country would be a fundamental way of access both to Greece as well as Italy and could contribute to take the Soviet Bloc far from the Adriatic Sea and in isolating Albania.

The forthcoming visit of Tito to the United Kingdom would be a good occasion for the British to strengthen their relations with the Yugoslavs. The Western and Southern Department of the Foreign Office thus suggested to raise the following points during Tito’s visit: “Tito might be assured of our common interest in resistance to aggression and of our conviction that an attack upon Yugoslavia would lead to general war in which we should all be involved. The three Western Powers will be ready to resume military talks as early as feasible, possibly in a couple of months’ time.

While there can naturally be no question of making future defence planning dependent upon a solution of the Trieste problem, Tito might be reminded that there can be no sound foundation for Western defence in the area concerned so long as Italo-Yugoslav relations are as bad as they are.

Yugoslav attacks on our colonial policy, which betray ignorance of British theory and practice, are unfavourably received by British public opinion. Nor do they help us to damp down criticism Yugoslav religious policies” (TNA FO 371/107835 WY 1054).



According to Svetozar Rajak Tito was informed of the death of Stalin on the 6<sup>th</sup>, just before he left Yugoslavia to reach the United Kingdom. When he met Sir Winston Churchill on March 17<sup>th</sup> the British Prime Minister asked his view about the new regime in USSR. The Marshall replied that “the situation had not been very greatly changed for the moment by Stalin’s death” (TNA FO 371/107835 WY 1054/C).

Talking about the resumption of the tripartite military talks Tito stated that: “at the Handy talks there had been a fundamental difference of view as the Tripartite military representatives had envisaged planning for a localised war waged by the Soviet Russia and the Satellites against Yugoslavia. The Yugoslavs on the other hand started with the premise that every conflict in Europe would at once become general.” The British Minister of Defense then reassured Tito that “there could be no localized war in Europe” and Eden expressed his view that the three governments (UK, USA and France) would then propose fresh talks” (TNA FO 371/107835 WY 1054/C).

On Trieste Tito argued that he was for the maintenance of the status quo but Eden replied “that HMG could not leave forces in Trieste indefinitely: there were badly needed elsewhere” (TNA FO 371/107835 WY 1054/E).

More importantly the two Governments declared their common interest in resistance to aggression and in the preservation of national independence. Such a public statement also underlined that the British did not consider the case of a local war in case of a Soviet attack to the Yugoslavs.

Such a visit resulted in a great success both in Yugoslavia as well as in the United Kingdom and can be considered the apex of the Yugoslav-British relations since the end of the war.

## CONCLUSIONS

Both the US as well as the UK understood the ideological and strategic importance of the expulsion of the CPY from the COMINFORM. Until 1950 the Anglo-Americans hoped to drive a wedge into the Soviet Bloc by keeping Tito, a Communist then independent from Moscow, afloat. Nevertheless the purges of Titoist elements in Eastern Europe turned the wedge strategy into a long term policy. The outbreak of the Korean War enhanced the American military presence in Europe and led to the first NATO enlargement, making Yugoslavia an important asset in the Western Defense System. The strategical importance of the Balkan country led the Anglo-Americans to give State aid to the Yugoslavs, both in the economic field as well as in the military one. The United Kingdom tried to play an important role in the relationship with the Yugoslavs thanks to the links established by the Labour Party in 1950. As it has been said the British played a role of outstanding importance in the Greco-Yugoslav rapprochement since Maclean’s visit to Belgrade in 1949.

Nevertheless, when the Western countries had to give money and arms to the Yugoslavs the British had to consider their economic weakness. This inevitably affected their hope of a leading role in the Eastern Mediterranean. The Americans took the burden of the economic and military aid to the Yugoslavs and became the leading power in



dealing with them. When the Conservative Party regained power at the end of 1951, the British could still play an important role in dealing with the Yugoslavs thanks to the wartime linkage existing between the CPY and the Churchill Government. These good offices led to the Eden's visit in Yugoslavia, in the autumn of 1952, and of Tito's to London, in March 1953.

1952 paved the way to a closer inclusion of Yugoslavia in the Western defense system, even with the main obstacle of the Trieste issue. When the tripartite meeting, led by General Handy, failed to accomplish a real cooperation with the Yugoslavs the latter turned to their Balkan neighbours to form a regional alliance linked to NATO. The Ankara treaty represented the first step to the Bled pact of 1954 that formalised the Balkan Alliance.

The Anglo-Americans succeeded in keeping Tito afloat. Nevertheless the death of Stalin and the slow normalization of the Yugoslav relationship with the Soviet Bloc weakened the military and strategical gains of the Western policy toward Yugoslavia. The ideological value of the Tito-Stalin rift would be revalued by the Anglo-Americans during each major crisis of the Soviet Sphere. The UK and the US shared the same goals toward Yugoslavia. Even though the British hoped to regain their prestige with their diplomatic ties and their experience in international diplomacy the importance of the American commitment made the US the final arbiter of the Western policies toward Yugoslavia.

## ANGLOAMERIŠKI “POSEBNI ODNOSI” IN JUGOSLAVIJA V ZGODNJEM ČASU HLADNE VOJNE

Emanuele PARRILLO

via Stefano Borgia 82, 00168 Roma, Italija

e-mail: emanuele.parrillo@gmail.com

## POVZETEK

Članek analizira angloameriški odnos do Jugoslavije med letoma 1948 in 1953. Razhod med Moskvo in Beogradom lahko smatramo za pomembnega tako iz ideoloških kot strateških razlogov. Zahod je želel izkoristiti razdrobljeni vpliv jugoslovanskega komunizma na sovjetski blok, strateški vidik razdelitve pa je poudaril vlogo Jugoslavije pri obrambi Grčije, Italije in Turčije. Izbruh korejske vojne in širitev NATA, ki je sledila, sta okrepila pomen Jugoslavije v zahodnih vojaških načrtih. To je pripeljalo do angloameriške gospodarske in vojaške podpore Jugoslaviji. Ankarska pogodba iz leta 1953 in Blejski pakt iz leta 1954 med Jugoslavijo, Grčijo in Turčijo sta ustvarila razmere, ki so jugoslovansko federacijo posredno povezale z zahodnim obrambnim sistemom. Kljub temu sta počasna sprostitev napetih odnosov med Moskvo in Beogradom po Stalinovi smrti ter grško-turške težavne razmere na Cipru ohladili vojaški pakt, tako da je jugoslovanski nekonformistični komunizem na Zahodu pridobil nov pomen. V raziskavi uporabljeni viri britanskih arhivov so pokazali, da so londonska prizadevanja obdržati glavno vlogo v vzhodnem Mediteranu Veliko Britanijo pripeljala do posredovanja pri zbliževanju Grčije in Jugoslavije. Kljub temu so raziskave pokazale, da so zaradi ameriške gospodarske in vojaške pomoči ZDA imele prevladujočo vlogo pri odnosih med angloameriški zavezniki in Jugoslavijo.

*Ključne besede:* Special Relationship, wedge strategy, južni bok NATA, grško-jugoslovanski odnosi, pomoč Zahoda Jugoslaviji

## SOURCES AND BIBLIOGRAPHY

- Campbell, J. C. (1967):** *Tito's separate road: America and Yugoslavia in World Politics.* New York, Evanston, Harper and Row.
- Djilas, M. (1985):** *Rise and Fall.* London, Macmillan.
- Eden, A. (1960):** *The memoirs of sir Anthony Eden: Full Circle.* London, Cassel.
- FRUS, 1948/IV** – *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1948, Vol. IV: Eastern Europe; The Soviet Union.* Washington D.C., United States Government Printing Office, 1974 (1948/IV).
- FRUS, 1949/V** – *FRUS, 1949, Vol. V: Eastern Europe; The Soviet Union.* Washington D.C., United States Government Printing Office, 1975 (1949/V).
- FRUS, 1950/IV** – *FRUS, 1950, Vol. IV: Central and Eastern Europe; The Soviet Union.* Washington D.C., United States Government Printing Office, 1980 (FRUS, 1950/IV).
- FRUS, 1951/IV, Part 2** – *FRUS, 1951, Vol. IV, Part 2: Europe: Political and Economic Developments.* Washington D.C., United States Government Printing Office, 1985 (FRUS, 1951/IV, Part 2).
- FRUS, 1952–1954/VIII** – *FRUS, 1952–1954, Vol. VIII: Eastern Europe; Soviet Union; Eastern Mediterranean.* Washington D.C., United States Government Printing Office, 1988 (FRUS, 1952–1954/VIII).
- LSE, DAVIES 3/6** – Archives at London School of Economics and Political Science (LSE), Ernest Davies, personal papers (DAVIES), Europe/European Tour 1950: Italy, Greece, Yugoslavia and Austria (3/6).
- LSE, DAVIES 3/7** – LSE, DAVIES, European Tour 1950: Yugoslavia (3/7).
- LSE, DAVIES 3/11** – LSE, DAVIES, European Tour 1950: Aftermath (3/11).
- LSE, DAVIES 3/13** – LSE, DAVIES, European Tour 1950 (3/13).
- LSE, DAVIES 3/17** – LSE, DAVIES, Yugoslavia (3/17).
- Maclean, F. (1957):** *Disputed barricade: the life and times of Josip Broz-Tito.* London, Jonathan Cape.
- TNA DEFE 7** – The National Archives, Kew-London, former Public Record Office (TNA), Ministry of Defence prior to 1964: Registered Files (General Series), 1854–1993 (DEFE 7).
- TNA FO 371** – TNA, Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906–1966 (FO 371).
- TNA FO 504** – TNA, Foreign Office: Confidential Print: Yugoslavia and Albania, 1928–1974 (FO 504).
- TNA FO 536** – TNA, Foreign Office: Embassy and Legation, Yugoslavia (Formerly Croatia, Serbia and Slovenia): General Correspondence, 1919–1970 (FO 536).
- TNA PREM 8** – TNA, Prime Minister's Office: Correspondence and Papers, 1945–1951 (PREM 8).
- Chourchoulis, D. (2009):** High hopes, bold aims, limited results: Britain and the establishment of the NATO Mediterranean Command, 1950–53. *Diplomacy & Statecraft*, 20, 3, 434–452.

- Djokić, D. (2006):** Britain and dissent in Tito's Yugoslavia: the Djilas affair, ca. 1956. *European History Quarterly*, 36, 3, 371–395.
- Heuser, B. (1989):** Western containment policies in the Cold War: the Yugoslav case, 1948–53. London, Routledge.
- Laković, I. (2015):** Il mare Adriatico nei piani dell'approvvigionamento di materiale bellico alla Jugoslavia agli inizi degli anni cinquanta. *Acta Histriae*, 23, 4, 749–764.
- Laković, I. & D. Tasić (2016):** The Tito-Stalin split and Yugoslavia's military opening toward the West, 1950–54. Lanham. Lexington Books.
- Lampe, J., Prickett, R. O. & L. Adamović (1990):** Yugoslav-American Economic Relations Since World War II. Durham, Duke University Press.
- Lane, A. (1996):** Britain, Yugoslavia and the Yugoslav unity, 1941–1949. Brighton, Sussex Academic Press.
- Lees, L. M. (1978):** The American decision to assist Tito, 1948–1949. *Diplomatic History*, 2, 4, 407–422.
- Lees, L.M. (1997):** Keeping Tito afloat: the United States, Yugoslavia, and the Cold War. University Park, PA. The Pennsylvania State University Press.
- Rajak, S. (2010):** Yugoslavia and the Soviet Union in the early Cold War: reconciliation, comradeship, confrontation, 1953–1957. London, Routledge.
- Stefanidis, I. (1986):** United States, Great Britain and the Greek-Yugoslav Rapprochement. *Balkan Studies*, 27, 15, 315–343.
- Unkovski-Korica, V. (2014):** The Yugoslav Communists' special relationship with the British Labour Party, 1950–1956. *Cold War History*, 14, 1, 23–46.

GLI STATI UNITI E L'EVOLUZIONE DELL'ONU NELLA PRIMA FASE  
DELLA COESISTENZA PACIFICA (1955-1960)*Lucio BARBETTA*Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Lingue Letterature e Culture Straniere,  
Via del Valco di San Paolo 19, 00146 Roma, Italia  
e-mail: lucio.barbetta@uniroma3.it*SINTESI*

*Tra il 1955 ed il 1960, decine di nuovi membri furono ammessi all'ONU; contemporaneamente, grazie all'avvio della coesistenza pacifica, sembrava che ci fossero le condizioni per rilanciare il ruolo dell'Organizzazione come garante della pace e sicurezza internazionale. Tuttavia, fu proprio in questi anni che gli Stati Uniti furono costretti a modificare la loro posizione rispetto all'ONU, finendo per accettare che la logica bipolare governasse anche la vita dell'Organizzazione. Paradossalmente, l'attenuazione della Guerra Fredda provocò la definitiva "bipolarizzazione" delle Nazioni Unite, mentre il sogno del "governo mondiale", basato su regole e principi condivisi da tutta la comunità internazionale, fu definitivamente abbandonato anche da parte degli Stati Uniti.*

*Parole chiave: Stati Uniti, ONU, allargamento, distensione, coesistenza, bipolarismo*

THE UNITED STATES AND THE EVOLUTION OF THE UN IN THE FIRST PHASE  
OF THE PACIFIC COEXISTENCE (1955-1960)*ABSTRACT*

*Between 1955 and 1960, dozens of new members entered into the United Nations; in the meanwhile, the peaceful coexistence potentially created the conditions to relaunch the role of the UN as a milestone of peace and international security. At the same time, the United States had to modify deeply their approach towards the UN, accepting the idea that the bipolar logic of the Cold War would govern also the most important multinational organization in the world. Paradoxically, the mitigation of the Cold War caused the definitive "bipolarization" of the UN, while even the United States renounced the utopia of a "world government" based on universally shared principles and rules.*

*Keywords: United States, United Nations, enlargement, détente, coexistence, bipolarism*

## INTRODUZIONE

Questo articolo analizza la posizione degli Stati Uniti rispetto all'ONU negli anni 1955–1960, che segnarono l'inizio della coesistenza pacifica seguita più tardi dal processo di distensione internazionale. La preesistente storiografia su questa fase delle relazioni internazionali non ha attribuito una specifica attenzione al tema delle Nazioni Unite, pur sottolineando la crescente importanza rivestita dai paesi afro-asiatici di nuova indipendenza. Lo sviluppo dell'Organizzazione (che tra il 1955 e il 1960 passò da 58 a 98 membri) è stato spiegato come una mera conseguenza della decolonizzazione e del nuovo clima nei rapporti tra i blocchi, che consentì di raggiungere accordi sull'ammissione di nuovi stati. Senza negare la validità di questa interpretazione, il presente articolo intende studiare l'evoluzione della politica americana e comprendere il progressivo cambiamento della natura e del ruolo dell'Organizzazione, mettendo in luce un apparente paradosso: fu proprio l'inizio della coesistenza pacifica a determinare il definitivo “scivolamento” dell'ONU verso lo spirito della guerra fredda e della contrapposizione tra i blocchi.

Questo studio si avvale come fonte prevalente dei documenti diplomatici statunitensi ed editi nella raccolta FRUS. Inoltre, sono stati tenuti in considerazione studi e ricerche sulla seconda metà degli anni '50, con particolare attenzione alla memorialistica; pur in assenza di contributi specifici sul ruolo dell'ONU, è stato possibile comprendere i cambiamenti dell'Organizzazione attraverso lo studio di varie situazioni specifiche. Tali cambiamenti non si manifestarono con iniziative politiche clamorose e plateali, quanto piuttosto con un cambio di approccio da parte dei principali attori, ed in particolare degli Stati Uniti. Più di tutti gli altri paesi, gli USA attribuivano un'importanza peculiare allo sviluppo e al ruolo dell'ONU, e non perdevano occasione per assumere il ruolo di paladini dei principi ispiratori, della legalità internazionale e persino dell'obbligo morale per i paesi membri di attenersi alle risoluzioni dell'Organizzazione. L'Amministrazione Truman e poi quella Eisenhower dispiegarono un profondo impegno politico-diplomatico affinché l'Organizzazione assumesse un ruolo crescente nel sistema internazionale, in armonia con gli interessi nazionali americani ma senza abbandonare l'utopia di creare un “governo mondiale” basato su principi condivisi<sup>1</sup>. In particolare nel suo secondo mandato, ed in seguito a diversi problemi esaminati in questo studio, l'amministrazione Eisenhower modificò progressivamente il suo approccio rispetto alle Nazioni Unite, e le conseguenze sulla vita dell'Organizzazione furono profonde.

## LINEE GUIDA DELL'AZIONE AMERICANA ALL'ONU TRA GUERRA FREDDA E AVVIO DELLA COESISTENZA PACIFICA

Subito dopo la firma dello Statuto, le speranze che l'ONU realizzasse il sogno di un “governo mondiale” si scontrarono con una realtà ben diversa. I contrasti tra le su-

1 Nel quinquennio qui esaminato, più volte i documenti del Dipartimento di Stato richiama-  
vano il concetto di “governo mondiale”, inteso come fine ultimo dell'esistenza delle Nazioni Unite.

perpotenze impedivano il funzionamento dello Statuto. L'impostazione "mondialista" avrebbe potuto risultare efficace solo se tutti i membri dell'Organizzazione avessero condiviso i valori fondanti e le regole di funzionamento, ponendo l'ONU al di sopra dei contrasti contingenti e degli stessi interessi nazionali<sup>2</sup>. La situazione era però ben diversa: in un mondo caratterizzato dalla contrapposizione tra i blocchi, il meccanismo del veto in Consiglio di Sicurezza paralizzava il processo decisionale, e tutta l'attività dell'Organizzazione risultava gravemente compromessa. Aniché diventare un'Organizzazione universale e *super partes* in grado di garantire la sicurezza collettiva, l'ONU divenne così un terreno di scontro tra i due blocchi, finendo per risultare atrofizzata e snaturata rispetto all'impostazione originaria. Il prestigio dell'Organizzazione restava alto, soprattutto agli occhi delle opinioni pubbliche mondiali, e tutti i Governi si proclamavano fautori dell'ONU e dei suoi obiettivi; essa risultava incapace di incarnare i principi ed assolvere gli obiettivi per cui era stata istituita.

Fin dall'inizio quindi, gli Stati Uniti, se da un lato si avvantaggiavano della superiorità numerica dei paesi filo-americani all'ONU, dall'altro cercarono di porre rimedio alla sua degenerazione, tentando di mantenere in vita, almeno da un punto di vista ideale, il sogno di una entità politica mondiale capace di porsi al di sopra delle rivalità tra gli stati. Il più autorevole tentativo in questo senso fu effettuato con la celebre risoluzione Vandenberg del 1948, che viene ricordata soprattutto come il "via libera" del Congresso alla firma dell'alleanza occidentale e quindi come manifestazione di una politica bipolare e di *containment* (Miscamble, 1993, 128). Tuttavia, il punto relativo alla partecipazione americana alle alleanze regionali era solo uno di quelli contenuti nella risoluzione; essa, in realtà, mirava anche ad un miglior funzionamento dell'ONU. La risoluzione si apriva infatti con le parole "Whereas peace with justice and the defense of human rights and fundamental freedoms require international cooperation through more effective use of the United Nations..." (Senate Resolution 239, XVIII Congress). Conseguentemente, il primo punto del documento riguardava proprio le Nazioni Unite, ed invocava una rinuncia volontaria al diritto di veto da parte delle grandi potenze sulle decisioni relative al mantenimento della pace e nelle votazioni sulle nuove ammissioni. Gli Stati Uniti continuavano quindi a inseguire l'ideale di San Francisco, secondo cui sarebbe stato possibile garantire la pace e la sicurezza collettiva attraverso il consenso delle principali potenze; ciò anche nel momento in cui, con il "via libera" all'Alleanza Atlantica, assumevano un ruolo fondativo nel sistema bipolare. Nella risoluzione Vandenberg, dunque, *realpolitik* e approccio idealista convivevano fianco a fianco, con il secondo che rappresentava il quadro ideologico entro cui operava la prima<sup>3</sup> (Kaplan,

2 Il Congresso americano discusse a lungo l'idea che le Nazioni Unite divenissero una sorta di entità sovranazionale mondiale. A titolo di esempio, si veda To Seek development of the United Nations into a world federation, 1950.

3 La risoluzione Vandenberg è considerata come l'abbandono definitivo dell'isolazionismo politico da parte degli Stati Uniti. Era inevitabile che tale "sacrificio" fosse fatto in nome dei principi dell'idealismo universalista di tradizione wilsoniana, che vedeva nell'ONU il "modello ideale" per un futuro sistema mondiale in grado di assicurare pace e sicurezza. Tuttavia, nella pratica, la risoluzione risultò decisiva nella costituzione del blocco occidentale e quindi nel consolidamento del bipolarismo, mentre non ebbe conseguenze effettive sul rilancio



2010, 10–11). La piena realizzazione dello Statuto di San Francisco restava il principale riferimento idealistico della politica estera americana, anche nella fase di creazione del blocco atlantico. In una fase considerata emergenziale, bipolarismo e universalismo non apparivano ancora strutturalmente antitetici.

Nel mondo del 1948, gli auspici della risoluzione Vandenberg erano destinati a restare lettera morta. Non solo l'URSS era totalmente contraria a limitare il ricorso al veto, ma anche gli altri membri permanenti del Consiglio, pur alleati degli Stati Uniti, non vollero mai rinunciare al loro *status* di potenze egemoni nel Consiglio di Sicurezza<sup>4</sup>. Già nel 1948, dunque, l'idea di far funzionare l'Organizzazione secondo lo spirito dello Statuto era un'utopia; nel concreto, gli stessi Stati Uniti diedero priorità alla necessità di costituire un blocco e di contenere quello avversario, piuttosto che all'esigenza ideale di creare un sistema mondiale. Tuttavia, il sogno mondialista fu tenuto in vita, soprattutto nel Congresso e nell'opinione pubblica americana.

La crisi dell'ONU si aggravò con la vittoria comunista nella guerra civile cinese e con l'istituzione della Repubblica Popolare, mentre la Repubblica di Cina (membro permanente del Consiglio di Sicurezza con diritto di veto) si riduceva ad una entità politica di modeste dimensioni e dipendente, per la sua sopravvivenza, dal sostegno degli Stati Uniti. Per volontà americana, il seggio cinese all'ONU fu mantenuto dalla “piccola” Taiwan, mentre la Cina continentale restava esclusa. Si apriva in questo modo il grave problema della rappresentanza cinese all'ONU, che avrebbe pesato sulla vita dell'Organizzazione per i decenni a venire (Grant, 2009, 165). Il paese più popoloso del mondo restava infatti fuori dall'organizzazione, e ciò rappresentava un grave colpo alle aspirazioni universaliste dell'ONU. Tanto più che molti paesi membri, e non solo quelli comunisti, iniziarono una lunga battaglia volta all'ammissione della Cina di Mao, costringendo gli Stati Uniti ad adottare una linea di moratoria rispetto alla discussione del problema.

La dimostrazione più evidente dello scadimento del ruolo dell'ONU fu data dalla guerra di Corea. Complice la politica della “sedia vuota” seguita dall'URSS staliniana, l'Organizzazione si trovò “coprire” con la sua bandiera l'intervento militare del campo occidentale, contribuendo alla sconfitta del tentativo aggressivo nord-coreano ma fallendo nella sua aspirazione di realizzare la pace mondiale e la sicurezza collettiva (Edwards, 2013, 27–57; Pak, 2000, 12–36). Di fatto, durante la crisi del 1950–1953, l'ONU si ridusse a strumento politico nelle mani del blocco occidentale, mentre il mondo comunista era escluso dai suoi meccanismi, per l'evidente indifferenza sovietica e per l'assenza della Cina di Mao (Barnes, 2014, 28 e segg.). La crisi coreana causò

---

dell'ONU. Si dibatte su quali fossero le reali intenzioni dell'amministrazione Truman, e molti osservatori sostengono che la componente idealistica fosse soltanto un espediente propagandistico per sostenere la politica atlantista. Se tale interpretazione appare largamente condivisibile, va anche notato che negli anni successivi gli Stati Uniti molto spesso brandirono i principi della risoluzione del 1948 come linea guida della loro presenza all'ONU. Il documento va pertanto valutato nella sua complessità, come pietra miliare della politica bipolarista ma anche come tentativo di rilancio dell'utopia universalista alle Nazioni Unite.

4 Si veda, a titolo di esempio, la posizione assunta da Francia e Gran Bretagna in occasione degli allargamenti del 1955 (FRUS, 1955–1957/XI, Doc. 103, 131).

anche un ulteriore inasprimento della questione della rappresentanza cinese all'ONU, per il fatto che il contingente cinese, considerato "aggressore" al pari delle forze nord-coreane, si trovò a combattere contro le truppe sotto bandiera ONU. Era pertanto del tutto impossibile che la questione della rappresentanza potesse sbloccarsi. Negli anni successivi, gli Stati Uniti, con la loro pervicace opposizione all'ingresso della Cina di Mao (nonostante le voci contrarie presenti pure nel campo occidentale), finirono per apparire come i principali responsabili dell'isolamento cinese, e quindi anche del fallimento dell'ONU in questo ambito<sup>5</sup>.

La crisi dell'Organizzazione fu evidenziata non solo dalla paralisi del Consiglio di Sicurezza, ma anche dal blocco delle nuove ammissioni, determinato dai veti sovietici contro gli alleati degli USA e dall'indisponibilità dell'Assemblea – dominata dai paesi occidentali – a riconoscere i requisiti a vari satelliti dell'URSS. Se tra il 1945 e il 1946 molti stati erano entrati nell'ONU come membri fondatori, tra il 1947 e il 1950 solo pochissimi paesi riuscirono ad ottenere l'ammissione, per la quale, secondo l'art. 4 dello Statuto, era necessaria l'approvazione sia dell'Assemblea Generale che del Consiglio di Sicurezza<sup>6</sup>. Tra il 1951 e il 1954, le adesioni furono del tutto bloccate. Oltre a essere paralizzata nella sua azione di tutela della pace, l'ONU sembrava così rinunciare anche alla sua visione universalista, vista l'esclusione permanente di molti e importanti soggetti della comunità internazionale (Cina comunista, Germania, Giappone, Italia, Corea ecc.).

#### L'ALLARGAMENTO DEL 1955 E LE SUE CONSEGUENZE<sup>7</sup>

La situazione si modificò in modo repentino nel 1955, con l'ascesa di Nikita Kruščiov ai vertici dell'URSS e la sconfitta dell'ala del PCUS facente capo a Malenkov. Gli obiettivi di fondo della politica estera sovietica non cambiavano, ma il nuovo *leader* impresso un cambiamento profondo nella tattica, negli strumenti e nei toni utilizzati dall'URSS. Riprendendo le tiepide aperture sulla questione tedesca operate da Stalin

5 Se è vero che gli Stati Uniti si impegnarono con decisione per mantenere la Cina Popolare fuori dall'ONU ed isolata dal contesto internazionale, molti analisti notano che anche l'URSS staliniana condivideva lo stesso interesse, sebbene a livello esteriore essa esprimesse una rumorosa solidarietà alla Repubblica Popolare. Spingendo la Cina ad intervenire in Corea, infatti, Stalin scavava un solco incolmabile tra Mao e il mondo non comunista; ciò avrebbe consentito all'URSS, se non di satellizzare il gigante cinese, quanto meno di legarlo a sé con vincoli molto forti, come di fatto accadde per tutti gli anni '50 e fino all'esplosione della rivalità sino-sovietica negli anni '60.

6 Secondo l'art. 4 dello Statuto, l'ammissione avviene attraverso una raccomandazione in questo senso che il Consiglio di Sicurezza invia all'Assemblea Generale, che aveva in precedenza riconosciuto i requisiti al paese interessato. E' dunque necessaria una votazione favorevole da parte di entrambi gli organi, ed accadde più volte che il veto sovietico impedisse l'ingresso di membri qualificati dall'Assemblea Generale. L'art. 4 specifica chiaramente che l'ammissione di ogni paese va valutata singolarmente, senza considerazione per la situazione di altri paesi; tale linea fu ribadita con una sentenza interpretativa della Corte Internazionale di Giustizia, sollecitata dagli Stati Uniti dopo uno dei numerosi veti sovietici all'ingresso dell'Italia, motivato da Mosca con la mancata ammissione di altri paesi del blocco comunista. Sulla storia e l'applicazione dell'art. 4 rimane imprescindibile lo studio di Grant, 2009.

7 Su questo argomento si veda Barbetta, 2015.

negli ultimi mesi della sua vita, Krusciov avviò dunque la fase della coesistenza pacifica, consistente in un susseguirsi di proposte e aperture dal tono “dialogante”, seppure con frequenti ricadute nel clima della guerra fredda. Già la prima iniziativa distensiva – l’accordo sul Trattato di Stato austriaco – era destinato ad avere ricadute sul problema dell’ONU; tutte le potenze firmatarie, compresa l’URSS, tornavano infatti ad impegnarsi per favorire il rapido ingresso dell’Austria nell’Organizzazione (Austria State Treaty, Preamble)<sup>8</sup>. Dopo una lunga stagione di veti, il Cremlino sembrava disposto a riprendere la “partita” delle ammissioni alle Nazioni Unite, e più in generale a mettere l’ONU al centro dei propri interessi. Il rinnovato interesse sovietico fu confermato al momento della firma del Patto di Varsavia, il cui testo faceva esplicito riferimento allo Statuto dell’ONU e prevedeva un coordinamento tra le attività difensive del Patto stesso e le eventuali azioni del Consiglio di Sicurezza (The Warsaw Security Pact, Preamble, art. 4); era evidente la volontà sovietica di iscrivere il nuovo Patto nel quadro disegnato dallo Statuto dell’ONU (Cramp, 2015, 15 e segg.)<sup>9</sup>. Una simile impostazione rendeva pressoché inevitabile l’inserimento nell’ONU anche dei quattro membri che ancora ne erano esclusi (Albania, Bulgaria, Romania e Ungheria), ed era dunque ipotizzabile una offensiva sovietica sul tema delle nuove ammissioni. Quasi contemporaneamente, anche in ambito extraeuropeo maturavano eventi assai importanti per la storia dell’ONU. Su iniziativa della Jugoslavia di Tito, dell’India e dell’Egitto, il movimento dei “non allineati” vedeva formalmente la luce con la celebre conferenza di Bandung (aprile 1955), destinata a imprimere un’accelerazione non solo al processo di decolonizzazione, ma anche al rilancio delle Nazioni Unite. Infatti, l’atto finale della Conferenza conteneva la richiesta esplicita al Consiglio di Sicurezza affinché sette paesi afro-asiatici fossero ammessi all’ONU senza ulteriori indugi (Final Communiqué of the Afro-Asian Conference, Art. f. 1). Nel 1955, dopo anni di paralisi, la questione delle nuove ammissioni si rimetteva improvvisamente in moto, su stimolo del campo sovietico e dei paesi non allineati.

Anche all’interno del campo occidentale, il nuovo clima internazionale suscitava un crescente interesse verso le Nazioni Unite. Paesi come Italia e Giappone, da anni in “anticamera”, colsero la nuova disponibilità sovietica ed iniziarono a premere sugli Stati Uniti affinché si trovasse una soluzione. Ma anche paesi della NATO già all’interno dell’ONU, soprattutto Gran Bretagna e Canada, decisero di impegnarsi con determinazione per sbloccare finalmente il problema delle ammissioni, consolidare il

8 L’apertura sovietica sulla questione austriaca colse del tutto di sorpresa il fronte avversario, tanto che anni dopo Foster Dulles confessava di non riuscire ancora a spiegarsi il motivo di tale mossa. Nikita Krusciov, nelle sue memorie, ammette che la decisione fu improvvisa, e che fu motivata soltanto dalla necessità di consolidare la propria posizione ai vertici del PCUS all’indomani della cacciata di Malenkov (Khrushchev, 1999, 7). In ogni caso, l’Austria si trovò quasi all’improvviso nella condizione di poter essere ammessa all’ONU, e, nel clima della Conferenza di Ginevra, ciò apparve come un “premio” alla neutralità austriaca.

9 Fin dal preambolo, il testo del Patto richiamava i principi dello Statuto di San Francisco, ed in particolare la rinuncia all’uso della forza, che veniva ribadita nell’art. 1. Se è vero che veniva poi citato l’art. 51, relativo al principio di autotutela individuale e collettiva, il testo stabiliva comunque che tutte le operazioni della nuova alleanza sarebbero state comunicate al Consiglio di Sicurezza, e che sarebbero state interrotte nel momento in cui il Consiglio avrebbe adottato proprie misure.

clima distensivo e realizzare un rinnovato “concerto mondiale”, da costruire nel rispetto degli interessi di tutte le potenze, ferma restando l'appartenenza a blocchi contrapposti. In particolare, fu la Gran Bretagna ad inseguire per un certo periodo questa visione della distensione, e fu proprio nell'ambito dell'ONU che dispiegò i maggiori sforzi, anche nell'ambito del problema cinese<sup>10</sup>. Nell'arco di pochi mesi dunque, tra il marzo e l'agosto 1955, si erano create le condizioni perché il tema delle ammissioni fosse trattato con efficacia nel corso della sessione annuale dell'Assemblea Generale. Paradossalmente, erano gli Stati Uniti a non essere preparati per questa nuova situazione. La loro posizione restava ancorata all'eredità degli anni precedenti: impegno sincero affinché entrassero nell'Organizzazione i paesi dotati dei requisiti, e ferma opposizioni affinché gli stessi requisiti fossero negati ai regimi “fantoccio” dell'URSS. Coerentemente con lo spirito e la lettera dello Statuto<sup>11</sup>, gli Stati Uniti ritenevano che ogni caso dovesse essere affrontato singolarmente, e che l'unico criterio per l'ammissione dovesse consistere nel possesso dei requisiti, senza alcuna connessione con i casi di altri paesi.

Se la posizione americana era stata “naturale” fino a pochi mesi prima, all'inizio della Sessione ONU del 1955 essa appariva improvvisamente superata dagli eventi. URSS, Gran Bretagna e paesi neutrali concordavano su un rilancio dell'ONU non in nome dei principi ispiratori, ma per ottenere vantaggi immediati nel quadro del confronto bipolare. Mentre dunque gli Stati Uniti si affannavano ad affrontare i casi dei singoli paesi (Brosio, 2008, 135), Mosca e Londra raggiunsero un robusto accordo *de facto* affinché il problema delle ammissioni venisse risolto attraverso l'ingresso simultaneo di un ampio “pacchetto” di paesi candidati, da approvare o respingere in blocco. Era nato il cosiddetto *package deal*, che prese la forma di una proposta avanzata dal Canada e strenuamente sostenuta dall'URSS, dalla Gran Bretagna, dal blocco dei non allineati e da tutti quei paesi candidati che speravano di veder realizzato, dopo lunghi anni, il sogno dell'ammissione. Il *package* conteneva originariamente 18 stati, e rispecchiava un'accorta logica di equilibrio tra i blocchi. In esso figuravano infatti 5 satelliti dell'URSS (Albania, Bulgaria, Romania, Ungheria e Mongolia), 5 paesi del blocco occidentale o comunque apertamente antisovietici (Italia, Giappone, Spagna, Portogallo e Irlanda) e 8 paesi non allineati o neutrali (Austria, Cambogia, Ceylon, Finlandia, Giordania, Laos, Libia e Nepal); restavano esclusi i paesi “con problemi di unificazione” (Germania, Corea, Vietnam), per i quali non esisteva alcuna possibilità di accordo.

Il *package* poteva quindi contare su un ampio sostegno trasversale ai blocchi. Apparentemente, il nuovo spirito della coesistenza pacifica sembrava favorire un “facile”

10 Fin dal ritorno al potere dei conservatori, nel 1951, il governo britannico iniziò un proprio tentativo di distensione basato sul recupero dei meccanismi del tradizionale concerto europeo (Bar-Noi, 2009, 9 e segg.); questo tentativo, che vide il suo apice all'indomani della morte di Stalin, fallì per il disinteresse sovietico e per la ferma opposizione degli Stati Uniti. Relativamente al problema cinese, fin dall'inizio la Gran Bretagna seguiva una linea diversa dagli Stati Uniti, avendo riconosciuto la Repubblica Popolare fin dal 1950; ufficialmente, tuttavia, all'ONU la posizione di Londra si allineava con quella americana basata sulla moratoria.

11 Si veda nota n. 4.

accordo in cui tutte le parti ottenessero qualche vantaggio. Ma, paradossalmente, il *package* metteva in grande difficoltà proprio gli Stati Uniti, che fin dai tempi della risoluzione Vandenberg avevano auspicato le nuove ammissioni<sup>12</sup>. Il piano anglo-russo-canadese risultava inaccettabile a Washington per almeno due ragioni essenziali; da un lato esso implicava una sorta di riconoscimento *de facto* del processo di satellizzazione attuato dall'URSS in Europa Orientale, e dall'altro sanciva l'abbandono del principio delle ammissioni individuali, che gli Stati Uniti avevano perseguito con fermezza per un decennio. Quest'ultimo aspetto, ben lungi dall'essere una mera questione procedurale, rivestiva un'importanza sostanziale. L'ammissione individuale manteneva in vita l'idea che l'ONU potesse realizzare un modello autenticamente universalista, in cui tutti gli stati, a prescindere dai loro contrasti occasionali, si riconoscessero in un quadro di valori comuni, in grado di assicurare pace, sicurezza e giustizia; in questa ottica, l'unica discriminante per l'ammissione era il possesso dei requisiti, che coincideva con il rispetto esplicito e riconosciuto dei principi ispiratori da parte di ogni singolo candidato. In questa logica, le Nazioni Unite si collocavano al di sopra del confronto bipolare, e ne erano anzi la "soluzione". Accettare il *package*, al contrario, significava imporre la logica del bipolarismo anche all'ONU, e riconoscere che era il bipolarismo a dettare non solo le regole di funzionamento dell'Organizzazione, ma persino la sua composizione. Lungi dal diventare il "governo mondiale" vagheggiato all'indomani della guerra, l'ONU si riduceva così ad uno dei molti terreni di confronto/scontro tra le superpotenze. Se è vero che ciò era avvenuto già a partire dal 1947/48, per gli Stati Uniti risultava inimmaginabile arrendersi in maniera esplicita a tale visione proprio nel momento in cui l'ONU sembrava tornare al centro dello scenario internazionale.

Il governo di Washington si oppose quindi con forza al *package deal*, dichiarandosi indisponibile sia ad accettare le ammissioni in blocco, sia a consentire l'ingresso dei "regimi fantoccio dell'URSS", con particolare riferimento alla Mongolia, il cui inserimento nel pacchetto era considerato come una provocazione rivolta alla Cina nazionalista. Tuttavia, in maniera del tutto impreveduta, gli Stati Uniti si ritrovarono a fronteggiare un isolamento senza precedenti; tanto l'URSS quanto la Gran Bretagna erano consapevoli che per gli Stati Uniti era impossibile ricorrere al veto sulla questione delle ammissioni, e dunque l'asse tra Mosca e Londra, sostenuto dalla quasi totalità della comunità internazionale, resistette alle pressioni statunitensi<sup>13</sup>. Non

12 Non mancarono voci secondo cui tra Londra, Mosca e Ottawa fosse stato concluso un vero e proprio accordo segreto ai danni degli USA e di Taiwan, raggiunto in occasione della visita del ministro canadese Pearson in URSS. L'obiettivo finale dell'operazione sarebbe stato quello di allargare l'ONU provocando allo stesso tempo una crisi con Taipei, che avrebbe aperto la strada all'ammissione della Cina Popolare. Lo stesso Foster Dulles mostrò di credere all'esistenza di questa intesa, e lanciò aperte accuse ai governi alleati, che le respinsero fermamente (FRUS, 1955-1957/XI, Doc. 196, 228). Le ricerche storiografiche non hanno evidenziato alcuna prova in questo senso, ma le successive mosse dei tre paesi dimostrarono che esisteva un solido accordo di fatto.

13 Si ricorda che la Risoluzione Vandenberg, continuamente invocata dagli USA nel corso degli anni, escludeva esplicitamente il ricorso al veto per le nuove ammissioni. Venire meno a tale indicazione avrebbe significato non solo abbandonare le linee guida della propria politica verso l'ONU, ma anche creare una forte opposizione nel Congresso e nell'opinione pubblica. Una simile opzione non fu mai presa in considerazione.

solo il *package* non fu ritirato, ma gli Stati Uniti, in un crescendo di tensioni con i propri alleati, dovettero dapprima accettare il principio delle ammissioni collettive, poi acconsentire all'ingresso dei satelliti europei dell'URSS, ed infine dare il proprio assenso persino all'ammissione della Mongolia<sup>14</sup>. Quest'ultimo cedimento rappresentava un autentico disastro diplomatico per Washington, sia perché appariva come una vera e propria umiliazione rispetto alle posizioni sostenute in precedenza, sia soprattutto perché riapriva la "piaga" della rappresentanza cinese all'ONU (Barbetta, 2015, 106 e segg.).

Non vi era infatti nessuna possibilità che Taiwan, accettasse l'ingresso della Mongolia, la cui esistenza dipendeva da accordi tra l'URSS e la Cina di Mao. Consentire l'entrata della Mongolia significava, nell'ottica di Taipei, riconoscere *de facto* la legittimità dei trattati stipulati dal regime "ribelle" di Pechino; pertanto, fin dall'inizio, il governo di Chiang chiarì che avrebbe posto il veto a tutto il *package deal*, a meno che la Mongolia non venisse esclusa. Un veto cinese al "pacchetto" non solo avrebbe costituito un durissimo colpo per le Nazioni Unite, ma soprattutto avrebbe ridato voce a tutti coloro che desideravano una pronta ammissione all'ONU della Repubblica Popolare, in sostituzione della Cina nazionalista. Una volta che quest'ultima si fosse opposta ad un accordo che sembrava rilanciare le Nazioni Unite, sarebbe stato infatti molto difficile per gli Stati Uniti contenere le pressioni dei paesi – presenti anche nel blocco occidentale – che auspicavano l'ingresso della Cina maoista nell'Organizzazione.

Nelle settimane precedenti alla votazione definitiva, prevista per la metà di dicembre, gli Stati Uniti sperimentarono difficoltà senza precedenti in sede ONU<sup>15</sup>. Costretti a subire un accordo che li vedeva esclusi, essi si ritrovarono stritolati tra l'intransigenza russo-britannica da un lato, e quella cinese dall'altro. Dopo aver ceduto su tutti i punti, gli Stati Uniti si trovarono persino nell'assurda posizione di dover insistere con Taiwan affinché fosse rimosso il veto sulla Mongolia e quindi sul *package* nel suo complesso. Tutto quello che gli Stati Uniti ottennero, fu di creare una crisi diplomatica con Taipei,

14 Nel corso del 1955, gli USA tentarono diverse strade per consentire le nuove ammissioni, fermo restando il principio che ogni paese doveva essere ammesso caso per caso (Barbetta, 2015, 92–93). Una volta rassegnatisi alla logica del *package* e all'ammissione dei satelliti europei, dovettero incassare anche il "colpo" della Mongolia. Ciò emerse in un drammatico incontro informale tenuto tra Dulles e Molotov ai margini della seconda conferenza di Ginevra (novembre 1955); quando il segretario di Stato annunciò la propria "resa" alla controparte sull'ammissione dei satelliti europei, si trovò davanti ad un autentico muro da parte di Molotov, che si dichiarò del tutto indisponibile ad escludere la Mongolia facendo leva soprattutto sul sostegno britannico e canadese al *package* (FRUS, 1955–1957/XI, Doc. 158, 228).

15 Il governo statunitense esercitò inutili pressioni su Canada e Gran Bretagna affinché il *package* fosse ritirato o quanto meno modificato. Tale circostanza determinò un duro scontro tra Dulles e Eden, quando quest'ultimo reiterò la posizione britannica argomentandola con la fedeltà dovuta a Ceylon, storico alleato della Gran Bretagna. Reduce dal citato scontro con Molotov, Dulles reagì molto polemicamente chiedendo se era possibile inserire nel pacchetto anche Porto Rico e l'Isola Duck, dove egli era solito recarsi in vacanza (Barbetta, 2015, 94; FRUS, 1955–1957/XI, Doc. 156). Alla vigilia delle votazioni, gli stati fautori del *package* si riunirono all'ONU per "blindare" la risoluzione canadese; gli Stati Uniti, esclusi dall'incontro, si rivolsero alle delegazioni latinoamericane per essere quanto meno informati dell'andamento delle discussioni, ma perfino questa richiesta andò incontro a un rifiuto, in quanto quelle delegazioni, molto favorevoli all'ingresso della Spagna, sostenevano compattamente il *package* (FRUS, 1955–1957/XI, Doc. 215–217).



che accolse con irritazione le pressioni esterne e accusò Washington di aver tradito gli ideali e i principi del mondo libero (FRUS, 1955-1957/XI, Doc. 188, 198, 199, 200, 202, 203, 205, 206, 208, 209, 214)<sup>16</sup>. Pertanto, al momento delle votazioni in Consiglio di Sicurezza, gli Stati Uniti si rassegnarono ad approvare il “pacchetto”, Mongolia inclusa, ma non poterono evitare che la Cina apponesse il suo veto. Nella seduta del Consiglio di Sicurezza del 13 dicembre 1955, il *package* fu così bocciato nella sua interezza. Il rilancio dell'ONU si bloccava traumaticamente a causa di un irrigidimento di Taiwan, di cui tuttavia gli Stati Uniti sembravano avere la paternità politica, stante la loro ben nota ostilità verso la Mongolia e verso il concetto stesso di *package*. L'Unione Sovietica approfittò al massimo della difficoltà avversaria e, immediatamente, chiese una nuova convocazione del Consiglio di Sicurezza “offrendo” la propria rinuncia all'ingresso della Mongolia in cambio di una analoga rinuncia all'ingresso del Giappone. Colto completamente di sorpresa dall'iniziativa dell'URSS, il campo occidentale non poté che accettare la nuova forzatura, che rappresentava l'unica via d'uscita ad una situazione di totale stallo (Barbetta, 2015, 109-110). Il 14 dicembre, dunque, 16 nuovi membri (i 18 del *package* meno Giappone e Mongolia) venivano ammessi all'ONU, un evento salutato con apparente entusiasmo da tutte le parti in causa.

In realtà, la “partita” della ammissioni aveva visto un trionfatore assoluto, l'URSS, e uno sconfitto, gli Stati Uniti. Il “baratto” tra Giappone e Mongolia, due realtà politiche completamente diverse e non paragonabili tra loro da nessun punto di vista, significava che l'appartenenza ai blocchi qualificava un paese più dei requisiti posseduti. L'ammissione o l'esclusione dall'ONU venivano valutate non sulla base dei principi contenuti nello Statuto, ma sulla base del *do ut des* che caratterizzava i rapporti tra i blocchi nella nuova fase di coesistenza pacifica. Il clima della distensione, favorendo il dialogo e il confronto tra i due campi avversi, aveva finito per segnare il trionfo della logica bipolare sul sogno universalista che era allo origini dell'ONU. Il *package deal*, se da un lato favoriva l'universalismo in riferimento alla *membership*, dall'altro metteva definitivamente in secondo piano importanza dei requisiti (Grant, 2009, 99). La traumatica “resa” degli Stati Uniti al principio delle ammissioni collettive, e l'umiliante scambio concluso ai danni di un fedele alleato come il Giappone<sup>17</sup>, segnavano un punto di non ritorno in questo processo.

16 Le pressioni più forti furono esercitate verso Taiwan, nel tentativo di trasformare il veto sul *package* in astensione. Il presidente Chiang fu raggiunto da messaggi personali di Eisenhower e Dulles che, nei toni più netti, paventavano gravi conseguenze sulla rappresentanza cinese all'ONU in caso di veto cinese contro il *package*. Ogni tentativo fu inutile. E l'irritazione del governo cinese palpabile. Foster Dulles si illuse di poter sfruttare la visita a Taipei di una delegazione del Congresso americano per convincere Chiang, ma l'iniziativa fu controproducente: infatti i *Congressmen* finirono per schierarsi dalla parte della Cina, ed anzi manifestarono la loro volontà di imporre al Dipartimento di Stato il rigetto del *package*, giudicato come un tradimento. Queste frenetiche vicende determinarono anche un aspro scontro personale tra Dulles e l'ambasciatore a Taipei Rankin.

17 Tra l'altro, nel novembre 1955 il Dipartimento di Stato aveva offerto al Giappone garanzie scritte che nessun paese sarebbe entrato all'ONU senza un contestuale ingresso del Giappone (FRUS, 1955-1957/XI, Doc. 173). La traumatica esclusione dal *package* fu dunque vissuta dal Giappone come un autentico tradimento, che spinse il Governo di Tokio a rivedere le proprie relazioni con Mosca e a cercare un accordo coi sovietici (FRUS, 1955-1957/XI, Doc. 220, 221, 223, 225).



## VERSO LA “BIPOLARIZZAZIONE” DELL'ONU

Nell'immediato, la partita delle nuove ammissioni sembrò chiudersi senza conseguenze di lungo periodo; tutte le parti in causa si dichiaravano soddisfatte dell'esito, e rivendicavano per sé il merito del rilancio dell'ONU e dell'apparente trionfo del clima distensivo<sup>18</sup>. La Casa Bianca e il Dipartimento di Stato, almeno in alcuni momenti, tornarono ad avanzare la linea ufficiale delineata nella risoluzione Vandenberg, sebbene ormai la realtà fosse irrimediabilmente mutata<sup>19</sup>. Già dal 1956, si manifestarono i segnali del cambiamento intervenuto rispetto al ruolo e alla natura dell'ONU nell'ambito del confronto bipolare. Il primo passo in questa direzione fu determinato dalla violenta reazione degli Stati Uniti rispetto a quello che ritenevano una sorta di tradimento, consumato dagli anglo-canadesi con il *package deal*. Poiché a Washington non sfuggiva che alla base dell'azione britannica c'era stato anche il tentativo di forzare la mano sulla questione cinese, il governo americano, al massimo livello, comunicò a Londra che l'ipotetico ingresso della Cina Popolare nell'ONU avrebbe comportato l'immediata uscita degli Stati Uniti; tutti coloro che, apertamente o dietro le quinte, lavoravano per l'ammissione della Cina, dovevano essere consapevoli che al momento della scelta avrebbero dovuto optare tra la presenza cinese e quella americana, essendo le due cose incompatibili (Brosio, 2008, 176)<sup>20</sup>. A queste condizioni, la Gran Bretagna non poté che recedere dai suoi progetti, rinunciando, per il momento, ad ulteriori manovre a favore della Repubblica Popolare. Se da un lato la fermezza americana aveva impedito il cedimento anche sulla questione cinese, dall'altro era ormai chiaro che le cause dell'esclusione di Pechino erano cambiate: se fino al 1955 la Cina di Mao era lasciata fuori perché la maggioranza dei membri non ne riconosceva i requisiti, dopo il *package deal* essa rimaneva esclusa solo perché gli Stati Uniti gettavano sul piatto della bilancia tutto il loro peso politico-diplomatico, riducendo al silenzio i propri alleati riottosi. Mentre il dibattito sui requisiti retrocedeva in secondo piano, gli equilibri di potenza diventavano l'elemento determinante

18 Tuttavia, nel campo occidentale gli osservatori più attenti non mancavano di esprimere grandi preoccupazioni sull'esito delle votazioni. In particolare, la diplomazia italiana, pur avendo accolto con giubilo l'ammissione all'ONU, notava che l'anno 1955 si chiudeva con una pesante sconfitta per l'Occidente, e che il futuro si annunciava carico di rischi. Ancor più preoccupate furono le reazioni del governo francese, che si spinse a chiedere a Washington l'accettazione senza condizioni di tutte le future candidature pur di evitare che fosse l'URSS a sostenerle.

19 Ancora all'inizio del 1958, in risposta a una offensiva diplomatico-propagandistica dell'URSS consistente in uno scambio di lettere tra Bulganin e Eisenhower, quest'ultimo tornò a riproporre la rinuncia del veto da parte delle grandi potenze, al fine di favorire una maggiore funzionalità dell'ONU. Com'era inevitabile, questa proposta si scontrò con la netta opposizione sovietica (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 4).

20 Potrebbe essere lecito dubitare della fondatezza di questa sorta di *ultimatum*, che prefigurava scenari davvero impensabili in concreto. Tuttavia, tanto le fonti documentarie quanto quelle memorialistiche danno conto di questo passaggio, e del fatto che esso fu preso sul serio dalla diplomazia europea (FRUS, 1955–1957/XXVII, Doc. 221, nota n. 3; FRUS, 1955–1957/XI, Doc. 230). Del resto, l'amministrazione americana chiariva che la traumatica uscita dall'ONU sarebbe stata pretesa dal Congresso e dall'opinione pubblica, e che pertanto l'amministrazione avrebbe avuto le mani legate. Stando alle fonti consultate, nell'immediato le minacce ebbero l'effetto desiderato sulla posizione britannica.

anche nella questione della rappresentanza cinese all'ONU, confermando in questo modo l'impostazione uscita vittoriosa con il *package deal*. Non a caso, quando negli anni '70 la Cina comunista fu finalmente ammessa nelle Nazioni Unite, ciò si dovette ad una svolta della politica estera americana, e non certo alla “conversione” cinese ai valori e ai principi dell'ONU. Le minacce americane rivolte alla Gran Bretagna, nel 1956, costituivano già il primo passo verso questa soluzione, poiché spostavano la questione dell'ammissione dal terreno dei requisiti a quello del peso delle grandi potenze.

L'anno 1956 fu poi caratterizzato dalle crisi di Suez e Budapest, che attrassero quasi esclusivamente l'attenzione dell'Assemblea Generale. Sfruttando le difficoltà di Mosca, Londra e Parigi, gli Stati Uniti riuscirono a giocare la carta dell'ONU secondo i propri interessi, ottenendo deliberazioni favorevoli alle loro posizioni e formalmente aderenti ai principi ispiratori dello Statuto. Nel caso di Suez, l'azione dell'Assemblea Generale si dimostrò anche incisiva ai fini di una soluzione della crisi; il prestigio dell'ONU ne risultò complessivamente accresciuto. Tuttavia, il rilancio dell'Organizzazione era più apparente che reale; il Consiglio di Sicurezza restava infatti paralizzato dai veti, e l'URSS poteva permettersi di ignorare le risoluzioni dell'Assemblea Generale sull'Ungheria senza nessuna conseguenza. Inoltre, anche l'ammissione del Giappone, conclusa finalmente nel dicembre 1956 insieme a quella di tre paesi neutrali, non fu in grado di “bilanciare” gli eventi del 1955. Se infatti l'URSS non reiterò il “baratto” con la Mongolia (la cui ammissione fu comunque deliberata nel 1961 senza alcun riguardo per il possesso dei requisiti), il Cremlino condizionò l'ingresso del Giappone alla ratifica della Dichiarazione congiunta nippo-sovietica firmata a Mosca nell'ottobre del 1956. Per accedere all'ONU, il Giappone doveva pagare un prezzo alla logica bipolare, consistente nella firma di un accordo bilaterale molto favorevole agli interessi dell'URSS<sup>21</sup>. L'articolo 4 dello Statuto era rispettato da un punto di vista procedurale, ma veniva completamente alterato nella sostanza.

Dopo gli eventi del 1955–1956, continuò dunque il processo di allargamento dell'ONU, e anche il tentativo di attribuire ad essa maggiori responsabilità. Ma tutto questo avveniva al prezzo di un crescente cedimento dell'Organizzazione alla logica bipolare. Gli Stati Uniti, pur non abbandonando formalmente la difesa dei principi originari, trovarono crescenti difficoltà a promuovere le loro visioni, anche perché, persino dentro l'Amministrazione Eisenhower, iniziarono a levarsi voci favorevoli ad un approccio più realista e pragmatico. Le questioni su cui questo approccio si manifestò negli anni successivi furono quella delle credenziali ungheresi, della rappresentanza cinese e delle elezioni agli organi ed uffici dell'ONU (dal Consiglio di

---

21 L'accordo non costituiva un Trattato di Pace, vista anche l'impossibilità di comporre il contrasto territoriale sulle isole Curili. Esso tuttavia rafforzava l'offensiva distensiva sovietica in corso in Asia; poneva fine allo stato di guerra, riacciava le relazioni diplomatiche, confermava l'impegno sovietico per l'ammissione all'ONU del Giappone e alimentava gli scambi commerciali tra i due paesi, un punto questo che stava molto a cuore all'URSS.

Sicurezza ai vari comitati, dalle Organizzazioni collegate fino ai giudici della Corte Internazionale di Giustizia).

La crisi ungherese aveva lasciato in eredità il problema dell'accettazione delle credenziali del nuovo governo, scaturito dalla repressione dell'ottobre–novembre 1956. La questione era più formale che sostanziale, in quanto l'accoglimento delle credenziali costituiva un passaggio procedurale, e non metteva in discussione l'appartenenza del paese all'ONU. Tuttavia, gli Stati Uniti, che avevano condannato l'intervento sovietico e chiedevano con forza il rispetto delle risoluzioni ONU del 1956, iniziarono una lunga battaglia affinché le credenziali del nuovo governo guidato da Kadar fossero respinte (si veda ad esempio FRUS, 1958–1960/II, Doc. 39). Una simile misura doveva essere approvata dalla maggioranza dei due terzi dell'Assemblea, e ben presto gli USA si resero conto che tale risultato non era raggiungibile (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 42); inoltre, anche in questo caso, si manifestò una chiara dissonanza con la Gran Bretagna, che riteneva inutile un braccio di ferro sulle credenziali ed anzi insisteva affinché le indagini portate avanti dall'ONU sui fatti d'Ungheria non risultassero troppo invasive rispetto alla sovranità di Budapest<sup>22</sup>. Anche la rappresentanza americana all'ONU, manifestò i suoi dubbi sulla fattibilità dell'operazione, ma i suoi moniti non furono tenuti in considerazione dal Dipartimento di Stato (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 39, 47). Alla fine, nel dicembre 1958, gli Stati Uniti dovettero abbandonare il loro proposito, e ripiegare su un rinvio della discussione e sul tentativo di evitare che l'Ungheria fosse eletta a partecipare ai vari organi dell'ONU (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 49, 50, 51, 54 e 76). Ancora una volta, l'approccio basato sui principi doveva cedere il passo alle considerazioni realistiche portate avanti, con crescente successo, dall'URSS, dai paesi non allineati e anche da una parte importante del blocco occidentale, che vedeva nella Gran Bretagna il suo punto di riferimento.

Su una scala maggiore, le dinamiche del problema ungherese tornarono a presentarsi sulla questione ben più rilevante della rappresentanza cinese all'ONU (si veda ad esempio FRUS, 1958–1960/II, Doc. 17, 20). L'energica reazione americana dopo il *package deal* aveva avuto l'effetto di congelare momentaneamente il problema, ma non risolveva alla radice la questione. La moratoria, infatti, doveva essere rinnovata di anno in anno. Non solo la sua stessa approvazione costituiva un problema, ma persino i suoi termini temporali risultarono oggetto di lunghe dispute. Nel settembre 1958, la rappresentanza americana all'ONU ammoniva che ormai l'esclusione della Cina dipendeva esclusivamente dal peso politico americano, e non da un sincero supporto alla propria linea politica: "Our support came almost entirely from loyalty to the US as free world leader. There was no discernible evidence that it was based on the view that our policy is right" (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 34). Per gli Stati Uniti diventava quindi sempre

---

22 La questione delle credenziali fu oggetto di un prolungato confronto tra il Dipartimento di Stato e il Foreign Office (si veda ad es. FRUS, 1958–1960/II, Doc. 16, 44, 45), soprattutto nel momento in cui Imre Nagy e i suoi più stretti collaboratori furono giustiziati in modo sommario e illegale. Alla fine, la parte americana, senza nascondere la propria riluttanza, si adeguò alla linea pragmatica suggerita da Londra, e il respingimento delle credenziali ungheresi non fu portato in votazione (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 61, 62, 66, 69).

più difficile mantenere in vita la moratoria sulla discussione, specie per le resistenze indirette della Gran Bretagna e per il crescente attivismo di alcuni paesi non allineati in favore dell'ammissione<sup>23</sup>. Una revisione delle posizioni americane appariva, prima o poi, inevitabile: "It appears clear today that we should maintain the moratorium as long as we can, but everything else related to Chi Rep question [...] should be restudied" (FRUS, 1958-1960/II, Doc. 34).

Tutte le volte che sorgevano problemi sulla composizione di qualche nuovo organo, o sulla sostituzione dei membri di quelli esistenti, gli Stati Uniti sperimentavano difficoltà simili, soprattutto a causa della crescente difficoltà ad ottenere la maggioranza dei due terzi in una Assemblea Generale sempre più numerosa (FRUS, 1958-1960/II, Doc. 20). Mentre infatti essi pretendevano di trattare ogni paese singolarmente, tenendo in considerazione solo il criterio della rappresentanza geografica, l'Organizzazione tendeva a funzionare sempre più secondo una logica bipolare. Ovviamente, era l'Unione Sovietica a spingere verso questo "principio di parità", che avrebbe aumentato il suo peso all'interno e all'esterno dell'ONU e rafforzato la tattica distensiva globale, basata sulla ricerca di un miglior "clima" nei rapporti Est-Ovest come garanzia del mantenimento dello *status quo* in Europa (FRUS, 1958-1960/II, Doc. 68)<sup>24</sup>. Ma anche gli stati neutrali e molti membri del blocco occidentale, Gran Bretagna in testa, consideravano più utile ai propri scopi una ONU ben inserita negli schemi esistenti, capace di bilanciare gli interessi di tutti, piuttosto che un'Organizzazione dedicata ad inseguire il sogno universalista. Tutti questi problemi erano destinati ad approfondirsi con l'ulteriore aumento dei paesi membri<sup>25</sup>. Gli Stati Uniti si trovarono così coinvolti in una serie di piccole battaglie politico-procedurali sulla composizione dei vari organi, il cui esito si mostrava tutt'altro che scontato. Se infatti in molti casi il prestigio americano si dimostrava sufficiente ad indirizzare le decisioni nel senso desiderato, in altri casi esso non poté evitare sonore sconfitte; l'esempio più importante in questo senso fu l'elezione dell'Ungheria nella neonata commissione dell'ONU sull'uso pacifico dello spazio esterno, che avvenne nel 1959. Con questa decisione dell'Assemblea Generale, che gli USA non furono in grado di impedire, si sanciva la chiusura della questione ungherese

23 In particolare, fu l'India a promuovere con forza la causa della Cina Popolare, al punto da far dire al Dipartimento di Stato che in questo settore essa aveva preso il posto dell'Unione Sovietica. Anche altri paesi asiatici facevano sentire la propria voce (FRUS, 1958-1960/II, Doc. 79). Se è vero che tali proposte risultavano spesso semplicistiche e quasi ingenue – si pensi ad esempio all'idea di ammettere la Cina comunista lasciando intatta la posizione di quella nazionalista (FRUS, 1958-1960/II, Doc. 142), esse avevano l'effetto di mantenere vivo il problema, e di costringere gli Stati Uniti in posizione difensiva.

24 Non era certo una novità che l'URSS mirasse a questo tipo di "parità" all'ONU, anche se una simile posizione non era sempre stata mantenuta con coerenza. Tuttavia, a partire dal periodo qui considerato, tale richiesta si andò a sovrapporre con l'analoga richiesta di "parità" nei maggiori summit internazionali. Per quanto questo tipo di istanza fosse destinata a cadere nel vuoto, il tema del bilanciamento dei blocchi in sede ONU acquisì una sempre maggiore portata.

25 Nel gennaio 1959, il Bureau of International Organization Affairs del Dipartimento di Stato affermava: "The substantial and growing number of uncommitted members has strengthened the USSR's position in the UN. The vote the US can expect in support of its position vis-à-vis the USSR is likely to fall noticeably short of the very substantial majority it has obtained in the past" (FRUS, 1958-1960/II, Doc. 68).

in sede ONU, e il definitivo riconoscimento del Governo Nagy. Il Dipartimento di Stato non esitò a definire questo passaggio come un “esito catastrofico” (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 122)<sup>26</sup>.

La pretesa di trattare con ogni membro in quanto tale, e non in quanto membro di un blocco, era quindi fuori dal tempo e costringeva la diplomazia americana a disperdere il proprio impegno in una lunga serie di schermaglie di corto respiro e non utili agli interessi generali del paese. Fu quindi dentro l'Amministrazione americana che, tra il 1959 e il 1960, iniziarono a levarsi voci che chiedevano un diverso approccio rispetto all'ONU, pur senza rinnegare esplicitamente i principi tradizionali. A partire dal 1959, l'amministrazione Eisenhower sostenne anche la proposta di limitare le competenze della Corte Internazionale di Giustizia ed estendere il principio di non ingerenza (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 59)<sup>27</sup>. Se da un lato questa decisione non riguardava direttamente l'ONU, dall'altro essa indicava una modifica nell'approccio americano verso le tematiche universaliste e il sogno di “governo mondiale”, che finiva sempre più nell'ombra.

#### LA “SVOLTA” DEL 1960

La rappresentanza americana all'ONU e i settori del Dipartimento di Stato più impegnati negli affari europei presero la guida di questo “movimento sotterraneo” che chiedeva un nuovo approccio<sup>28</sup>. In particolare, questi ambienti insistevano su due richieste fondamentali. La prima era modificare l'atteggiamento americano rispetto alle elezioni dei vari paesi come membri degli organi ONU, abbandonando finalmente l'approccio “caso per caso” e sostituendolo con una linea generale che tenesse conto dell'esistenza dei blocchi<sup>29</sup>. La seconda richiesta riguardava la necessità di non insistere oltre sul preteso “obbligo morale” degli Stati membri ad attenersi alle risoluzioni non vincolanti dell'ONU<sup>30</sup>. Con l'aumento progressivo dei membri dell'Organizzazione,

26 La decisione definitiva in questo senso fu assunta il 23 dicembre 1959, e determinò una certa tensione tra gli Stati Uniti ed i loro alleati.

27 Il noto “emendamento Connally” del 1946 riconosceva la giurisdizione obbligatoria della Corte Internazionale di Giustizia in una serie di casi (A decade of American Foreign Policy, 129); tra il 1959 e il 1960 si discusse della possibilità di inserire una clausola che escludesse da tale giurisdizione i casi che ricadevano “essenzialmente” nella *domestic jurisdiction* degli Stati Uniti. Il presidente Eisenhower annunciò la modifica già nel discorso sullo stato dell'Unione del gennaio 1959.

28 L'ambasciatore all'ONU Cabot Lodge fu in prima fila nel richiedere un approccio diverso, in particolare sulla questione delle credenziali ungheresi (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 42). Allo stesso tempo, egli tentò di tenere in vita anche un approccio più idealista; ad esempio, nell'agosto 1959, egli propose che l'Assemblea Generale varasse una iniziativa sui temi del “mondo aperto”, i cui contenuti ricalcavano i tradizionali valori e principi dell'universalismo. Tuttavia, questa proposta, generica e non strutturata, fu portata avanti senza energia, e ben presto abbandonata (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 86).

29 L'assistente segretario di Stato per gli Affari Europei, Merchant, si lasciò andare a giudizi molto severi: “I believe that the present practise of deciding on candidates for vacated Eastern European seats on an ad hoc basis is illogical, time-consuming and cumulatively harmful to our basic policy of supporting the United Nations” (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 73).

30 L'idea di assegnare una sorta di valore morale vincolante alle risoluzioni dell'ONU era presente nella politica americana fin dalla fondazione dell'Organizzazione. Ovviamente, tutti erano consapevoli che non vi era

rifletteva la diplomazia USA, accadrà fatalmente che verranno approvate anche risoluzioni contrarie agli interessi americani, ed in questo caso anche gli Stati Uniti potranno trovare più conveniente non conformarsi alle delibere prese dalla maggioranza degli Stati (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 68, 138). Entrambe queste richieste, che *de facto* furono progressivamente accolte nel corso del tempo, significavano il graduale abbandono dell'utopia del “governo mondiale” e implicavano l'accettazione definitiva e consapevole della logica dei blocchi all'interno dell'ONU. Tanto più che i problemi sul tema della rappresentanza cinese si ripresentavano anno dopo anno, senza che gli Stati Uniti riuscissero a modificare le opinioni della maggioranza degli stati (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 80, 83, 84). Anche il tema della “parità” avanzato con crescente energia dall'ONU restava insoluto, nonostante l'impegno del dipartimento di Stato per difendere, almeno su questo aspetto, l'impostazione originaria (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 84). Infine, anche la lunga battaglia combattuta per la riforma dell'ONU, ed iniziata con la risoluzione Vandenberg, fu di fatto abbandonata<sup>31</sup>; secondo il Dipartimento di Stato, infatti, lo Statuto del 1945 risultava migliore di qualunque ipotesi di modifica che poteva emergere nella nuova situazione del 1959–1960 (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 84, 88, 138)<sup>32</sup>.

Tali istanze di mutamento si rafforzarono dopo la scomparsa del segretario di Stato Foster Dulles (aprile 1959) e la nomina del più pragmatico Christian Herter, che, senza abbandonare le linee guida del predecessore, non ne condivideva gli slanci più intransigenti sulle questioni di principio. Ma la spinta definitiva verso il cambiamento fu impressa dagli avvenimenti del 1960, quando fu chiaro che un alto numero di paesi africani di nuova indipendenza sarebbero entrati immediatamente nell'Organizzazione<sup>33</sup>. Con una Assemblea Generale che si avviava verso i 100 membri, mentre i paesi dell'emisfero occidentale non arrivavano a 30, diventava sempre più difficile per gli Stati Uniti contare su una solida maggioranza in seno all'organo. Non era più pensabile andare a costruirsi una maggioranza di volta in volta, trattando con decine di paesi, ognuno dei quali portatore di istanze proprie. Era necessario accettare l'impostazione “tripolare”, ovvero prendere atto che all'ONU esistevano tre nuclei di paesi, uno dei

---

alcuna possibilità concreta di un simile sviluppo, e la richiesta in tale senso veniva reiterata soprattutto per motivi propagandistici, in quanto faceva apparire gli Stati Uniti come i paladini della legalità internazionale e dell'ONU. Tanto più che ben difficilmente l'Assemblea Generale o il Consiglio di Sicurezza avrebbero potuto approvare deliberazioni contrarie agli interessi americani. Tuttavia, la proposta di rinunciare definitivamente a questo tipo di approccio segnò un ulteriore punto a favore di una visione più realista e concreta della presenza americana all'ONU.

- 31 Membri autorevoli del Senato continuarono la loro battaglia presso l'amministrazione affinché la riforma dello Statuto fosse portata avanti, ma i loro sforzi restarono senza esito (FRUS, 1958–1960/II, Doc. n. 99).
- 32 L'Unione Sovietica si spinse a condizionare ogni discussione sulla revisione dello Statuto all'ammissione della Cina Comunista. Ciò ovviamente escludeva alla radice ogni possibilità che si potesse giungere ad un accordo.
- 33 Ancora nel gennaio 1960, il Dipartimento di Stato non si attendeva una ondata massiccia di nuovi ingressi (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 121). Ma nelle settimane successive divenne chiaro che questo esito non era evitabile, e che gli Stati Uniti non avevano alcun interesse a ostacolarlo. Alla fine dell'anno, ben 17 nuovi stati furono ammessi all'ONU.

quali, quello dei neutrali, non era coeso come gli altri due, e necessitava quindi di particolare attenzione per evitare scivolamenti verso l'altra parte. L'*optimum* per gli Stati Uniti continuava ad essere un'Assemblea Generale dove la logica dei blocchi non prevalesse sull'individualità dei membri, ma nessuno poteva farsi illusioni in merito. Anzi, gli Stati Uniti dovevano rassegnarsi a prendere posizioni anche su questioni secondarie e poco rilevanti, per poter contare sulla futura gratitudine e solidarietà dei paesi non allineati; la "three-cornered parity" non faceva che rafforzare i meccanismi del bipolarismo (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 84)<sup>34</sup>.

Alla vigilia della sessione ONU del 1960, il Dipartimento di Stato diramò istruzioni precise: nella nuova situazione, caratterizzata dalla presenza di due blocchi coesi ed uno più frammentato (ma anche numericamente più rilevante), la vita dell'ONU si avviava ad essere governata dai rapporti di forza e dal confronto diplomatico tra Stati Uniti ed Unione Sovietica.

*The relative power position of the United States and the USSR can be expected to manifest themselves in the United Nations. The measure of our influence in the UN is likely to reflect reasonably accurately our relative political influence in the world. Therefore, US policy in the UN is not and cannot be something apart and separate from our total diplomacy everywhere. [...] The general assessment [...] of the relative power balance between the United States and the Soviet Union, [...] has a strong influence in the United Nations* (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 138).

L'assunzione di un approccio "bipolarista" anche verso l'ONU, non poteva essere espressa in termini più chiari. Il fatto che l'ONU fosse ormai caratterizzata da una maggioranza di paesi neutrali, non faceva che rendere il suo funzionamento maggiormente dipendente dai rapporti di forza tra USA e URSS, unico fattore in grado di scongiurare una paralisi o uno scivolamento dell'Organizzazione verso posizioni anti-americane:

*As the numerical balance in the United Nations shifts from the West to the Africans and Asians, the United States will encounter greater difficulty in preventing undesired action where only a simple majority is required. [...] The actual course of events in the future United Nations will depend upon the inter-action of many diverse elements, including the direct U.S.-Soviet power relationship, which is outside the United Nations but is clearly reflected in it* (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 138).

In definitiva, diventava necessario persino "spegnere" gli entusiasmi dell'opinione pubblica americana verso l'ONU, poiché la realtà dell'Organizzazione era mutata e non

34 La situazione tripolare faceva sì che fosse sempre più necessario muoversi "per blocchi", altrimenti sarebbe stato impossibile ottenere di volta in volta l'appoggio di quello dei neutrali. Proprio l'estrema frantumazione di quest'ultimo rendeva impossibili trattative caso per caso, e imponeva agli Stati Uniti di prendere posizioni relative a tutto il blocco dei non allineati. Il cedimento alla logica bipolare fu determinato quindi da una progressiva presa di coscienza del tripolarismo di fatto alle Nazioni Unite.



era più opportuno che essa fosse ancora percepita come “a cornerstone of United States foreign policy” (FRUS, 1958–1960/II, Doc. 138). Anche gli Stati Uniti, ultimi custodi del sogno universalista, dovevano prendere atto che l'ONU, anziché fungere da “antidoto” rispetto al confronto bipolare, finiva per adeguarsi alle regole e alle dinamiche di quest'ultimo.

Il paradosso iniziato con la battaglia sul *package deal* del 1955, giungeva dunque al suo compimento con il blocco di ammissioni del 1960. L'entrata di decine di nuovi membri, il crescente interesse dell'URSS per l'ONU e il consolidamento del clima distensivo, anziché portare ad un rilancio degli ideali originari, portavano ad una “resa” dell'ONU allo schema dei blocchi contrapposti. L'esistenza di un ampio ma disomogeneo gruppo di paesi neutrali, non faceva che accentuare la necessità per i due blocchi di agire all'ONU tenendo conto soprattutto degli equilibri di potenza, senza dare troppo rilievo ai sogni originari. Del resto, nel mondo del 1960, la logica dei blocchi declinata in un contesto di coesistenza pacifica appariva come l'unico strumento possibile per governare il sistema internazionale e garantire la pace e la sicurezza; era dunque inevitabile che le Nazioni Unite entrassero a pieno titolo in questo quadro, e che anche gli Stati Uniti cedessero progressivamente a questa visione.

## CONCLUSIONI

Se è vero che già nel periodo 1948–1955, di fatto, la vita dell'ONU era stata regolata dall'andamento della guerra fredda, è vero anche che da parte americana tale situazione era stata vissuta come una stortura, una condizione di emergenza determinata dall'esplosione della guerra fredda. Al fondo della posizione americana, restava sempre l'idea che le Nazioni Unite dovessero diventare qualcosa di diverso, e che continuassero ad incarnare il sogno del “governo mondiale”. La dimensione utopica di una simile visione divenne chiara agli stessi Stati Uniti proprio quando, con il rilassamento della tensione internazionale, le Nazioni Unite conobbero il proprio rilancio, tra il 1955 ed il 1960. Il maggiore dialogo tra i blocchi non metteva in discussione i cardini del sistema bipolare, ma anzi finiva per rafforzarli in quanto le superpotenze, almeno in alcuni settori, tendevano ad una gestione “direttoriale” del sistema internazionale. Le Nazioni Unite non potevano certo sottrarsi a questa dinamica, e il loro rilancio finì per inserirsi nel solco della nuova fase nei rapporti Est-Ovest. Il progressivo cedimento americano verso questa visione, sancì la definitiva “bipolarizzazione” dell'ONU.

Tra il 1955 e il 1960, non vi fu alcuna rivoluzione esplicita nell'atteggiamento americano verso l'ONU. A livello esteriore, i principi dello Statuto e i contenuti della Risoluzione Vandenberg continuarono ad essere promossi come elementi ispiratori della politica degli Stati Uniti. Ma se all'apparenza tutto rimaneva come in passato, nella realtà l'approccio era profondamente cambiato. Se prima del 1955 la bipolarizzazione dell'ONU era considerata come una sorta di forzatura, dopo il 1955 essa diventò una scelta consapevole e strategica anche per gli Stati Uniti, come già accadeva da tempo per gli altri protagonisti del sistema internazionale. Pur in assenza di eventi clamorosi, una serie di questioni determinarono la modifica delle vedute americane: l'approva-

zione del *package deal* del 1955, la questione della rappresentanza cinese, l'incapacità di indirizzare la discussione sulla crisi ungherese secondo direttive "idealistiche", la difficoltà di affrontare le nomine negli organi dell'ONU e, da ultimo, l'impossibilità di trattare "caso per caso" con una Assemblea Generale che contava quasi il doppio dei membri rispetto a quelli originari. Tutte queste situazioni, che paradossalmente scaturivano proprio dallo spirito della coesistenza pacifica, rendevano indispensabile anche per gli USA l'assunzione di un approccio più realista e pragmatico. Con la "resa" americana a questa visione, tramontava definitivamente l'utopia universalista che era alla base della nascita dell'ONU. Negli anni successivi, le Nazioni Unite divennero uno delle sedi più importanti del confronto tra i blocchi, fatto di negoziati e accordi di indubbia importanza, ma anche di scontri politico-propagandistici privi di conseguenze tangibili. Lungi dal rappresentare l'antidoto alla conflittualità internazionale, l'ONU divenne così il più autorevole "palcoscenico" da cui il bipolarismo poteva manifestarsi e governare il sistema internazionale; la pratica del "concerto mondiale" prevaleva definitivamente sull'idea del governo mondiale.

## ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE IN RAZVOJ ORGANIZACIJE ZDRUŽENIH NARODOV V PRVI FAZI MIROLJUBNE KOEKSISTENCE (1955–1960)

Lucio BARBETTA

Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Lingue Letterature e Culture Straniere,

Via del Valco di San Paolo 19, 00146 Roma, Italia

e-mail: lucio.barbetta@uniroma3.it

## POVZETEK

Članek obravnava spremembe v amerškem odnosu do Organizacije združenih narodov v obdobju 1955–1960 in posledice le-tega na delovanje same Organizacije. Od leta 1955 dalje so uveljavitev ozračja miroljubne koeksistence, novo zanimanje Sovjetske zveze do Organizacije združenih narodov in pospešitev procesa popuščanja napetosti ustvarili pogoje za poživitev Organizacije, za kar so si Združene države Amerike prizadevale, in sicer od Vandenbergov resolucije dalje; pot je bila tako odprta bodisi za sprejem novih desetih članic kot tudi za ponovni zagon globalne vloge Organizacije kot garanta miru, varnosti in spoštovanja temeljnih pravic. Boj glede novih članic v letu 1955 se je končal z diplomatskim porazom Američanov, ki so se morali odreči prvotnemu načinu sprejema, ki je temeljil na dobesednem spoštovanju Statuta, saj se je uveljavilo načelo skupinskih pristopov. Novo načelo je predvidevalo vstop "paketa" držav, ki so pripadale različnim blokom, tako da bi se lahko v Generalni skupščini ohranilo dotedanje ravnesje moči. Po napornem boju so bile Združene države Amerike prisiljene vdati se, in sicer zaradi več razlogov: notranjih delitev v svoji Administraciji, kitajskega vprašanja, ki je postalo ponovno aktualno, nepopustljivosti Sovjetske zveze, soglasnega pritiska neuvrščenih držav, zlasti pa zaradi politike Velike Britanije in Kanade, ki sta si skupaj s Sovjeti prizadevali za zagotovitev uspeha "paketa". Ko so ZDA popustile se je okrepila "bipolarnost" Organizacije združenih narodov, saj je tudi država, ki si je prizadevala uveljavliti načelnost, pristala na logiko razdelitve in ravnesja moči ter to ravno v času, ko je kazalo, da bi lahko oživili univerzalistično idejo in povzdignili Organizacijo nad bipolarno logiko. Če se je v času hladne vojne bipolarizacija v Organizaciji združenih narodov razvila zaradi mednarodnega konflikta, se je ta delitev še bolj razširila in postala zavestna izbira tudi za Američane in druge zahodne države. Na predvečer razširitve leta 1960 se je tako ameriška diplomacija vedno bolj zavedala, da bo pri vodenju Organizacije združenih narodov treba upoštevati ravnesje moči med velesilami.

*Ključne besede:* Organizacija združenih narodov, širitev, détente, koeksistenca, bipolarnost

## FONTI E BIBLIOGRAFIA

- A decade of American Foreign Policy** – Basic Documents, 1941–1949. Prepared at the Request of the Senate Committee on Foreign Relations. United States Government Printing Office, 1950.
- Austria State Treaty** – Treaty Series, vol. 217, n. 2949, United Nations, 1955. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20217/v217.pdf>.
- Brosio, M. (2008):** *Diari di Washington 1955–1961*. Gentiloni Silveri, U. (ed.). Bologna, Il Mulino.
- Final Communiqué of the Afro-Asian Conference** – of Bandung, 24 aprile 1955. [https://www.cvce.eu/en/obj/final\\_communique\\_of\\_the\\_asian\\_african\\_conference\\_of\\_bandung\\_24\\_april\\_1955-en-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.htmltesto](https://www.cvce.eu/en/obj/final_communique_of_the_asian_african_conference_of_bandung_24_april_1955-en-676237bd-72f7-471f-949a-88b6ae513585.htmltesto).
- FRUS, 1955–1957/XI** – Foreign Relations of the United States (FRUS), 1955–1957, Vol. XI: United Nations and General International Matters. Washington D.C., United States Government Printing Office, 1988 (1955–1957/XI).
- FRUS, 1955–1957/XXVII** – FRUS, 1955–1957, Vol. XXVII: Western Europe and Canada. Washington D.C., United States Government Printing Office, 1992 (1955–1957/XXVII).
- FRUS, 1958–1960/II** – FRUS, 1958–1960, Vol. II: United Nations and General International Matters. Washington D.C., United States Government Printing Office, 1991 (1958–1960/II).
- Khrushchev, S. (1999):** *Memoirs of Nikita Khrushchev*. Vol. III. University Park, PA, Pennsylvania University Press.
- Senate Resolution 238, XVIII Congress** – Risoluzione Vandenberg, 11/06/1948. [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decad040.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad040.asp).
- The Warsaw Security Pact** – Patto di Varsavia, 14 maggio 1955. [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/warsaw.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warsaw.asp).
- To Seek development of the United Nations into a world federation (1950):** Hearings prepared for Committee on Foreign Affairs, Congress House. US Government Print Office.
- Bar-Noi, U (2009):** *The Cold War and Soviet Mistrust of Churchill's Pursuit of Détente, 1951–1955*. Brighton, Sussex Academic.
- Barbetta, L. (2015):** *L'Italia e l'avvio del processo di distensione internaionale 1955–1958*. Milano, Guerini e Associati.
- Barnes, R. (2014):** *The US, the UN and the Korean War*. London, I.B. Tauris.
- Cramp, L. (2015):** *The Warsaw Pact Reconsidered*. London, New York, Routledge.
- Edwards, P. M. (2013):** *United Nations Participants in Korean War*. Jefferson, Mc Farland & Company.
- Grant, T. D. (2009):** *Admission to the United Nations. Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization*. Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- Kaplan, L. (2010):** *NATO and the UN. A Peculiar Relationship*. Columbia, London,

University of Missouri Press.

**Miscamble, W. D. (1993):** George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy. Princeton, N.J., Princeton University Press.

**Pak, C. Y. (2000):** Korea and the United Nations. The Hague [et al.], Kluwer Law International.

## AVVICINAMENTO E COOPERAZIONE INTERREGIONALE: LA JUGOSLAVIA NEI RAPPORTI DI VICINATO CON L'AUSTRIA E L'ITALIA (1968–1978)

*Karlo RUZICIC-KESSLER*

Libera Università di Bolzano, Centro di competenza Storia regionale,  
Via S. Croce, 7, 39042 Bressanone, Italia  
e-mail: karlo.r.kessler@gmail.com

### SINTESI

*Le relazioni della Jugoslavia con l'Austria e l'Italia dal 1968 al 1978 sono un caso particolare della distensione durante la guerra fredda tra paesi divisi dall'ideologia e da conflitti storici. L'articolo dimostra attraverso fonti jugoslave, austriache ed italiane, che le relazioni di Belgrado con i suoi vicini occidentali si svilupparono in parallelo e che anche durante le fasi più difficili nei rapporti di vicinato, tutti i paesi interessati cercarono di mantenere un livello di cooperazione che permettesse loro di rilanciare l'integrazione nella regione, non appena i problemi internazionali si fossero risolti.*

*Parole chiave: Relazioni internazionali, Italia, Austria, Jugoslavia*

### RAPPROCHEMENT AND INTERREGIONAL COOPERATION: NEIGHBOURLY RELATIONS OF YUGOSLAVIA WITH AUSTRIA AND ITALY (1968–1978)

### ABSTRACT

*The relations between Yugoslavia and Austria and Italy from 1968 to 1978 are a special case of détente during the Cold War in Europe, as they cover countries divided by ideology and past conflict. The article demonstrates through Yugoslav, Austrian and Italian sources, that the relations between Belgrade and its neighbours in the West developed similarly, and that even in phases of conflict, all countries were interested in maintaining a level of cooperation that would allow them to seek further integration in the region, once all international problems were solved.*

*Keywords: International relations, Yugoslavia, Italy, Austria*

## INTRODUZIONE

La decade dal 1968 al 1978 fu caratterizzata dalla crisi economica globale della prima metà degli anni settanta e dalla fine dell'era della distensione tra est e ovest, culminata nell'intervento sovietico in Afghanistan del 1979. Il sistema jugoslavo fu messo a dura prova durante questi anni della guerra fredda. Lo slancio economico che portò grandi cambiamenti nel settore industriale durante gli anni sessanta, non continuò con lo stesso vigore. La transizione da una società agricola a un paese industriale non fu realizzata in tutto il paese. Inoltre, il sistema della cosiddetta "autogestione delle imprese" non portò al balzo economico intraveduto dal regime di Josip Broz "Tito". Infine, la questione del conflitto nazionale e la concorrenza tra le Repubbliche Federali, sfociarono in diversi moti di critica alla guida della Jugoslavia, il più importante tra gli esempi è stato la cosiddetta "primavera croata" del 1971/72. Davanti a queste difficoltà economiche e sociali, il sistema jugoslavo si trovò di fronte ad una grave crisi. L'età avanzata del fondatore e padre della Jugoslavia socialista, Tito nacque nel 1892, era un altro elemento di disagio non solo all'interno del paese, ma anche per gli spettatori alle sue frontiere. Per questo motivo le relazioni con i paesi vicini e con economie più avanzate era un'importante risorsa per stabilizzare il paese.

Quest'articolo analizza le relazioni tra Belgrado e i suoi vicini occidentali, Austria e Italia, durante questi anni di crisi e di difficoltà economiche in Jugoslavia e in Europa. Lo scopo di tale studio è di comprendere quali furono le motivazioni non solo di Belgrado, ma anche di Roma e Vienna, per intensificare la cooperazione tra questi paesi vicini ma divisi dall'ideologia e da gravi conflitti dopo la fine della seconda guerra mondiale. Gli alti e bassi di queste relazioni durante gli anni settanta sono analizzati attraverso fonti di provenienza jugoslava, italiana e austriaca, dimostrando che anche durante le fasi più difficili nei rapporti di vicinato, tutti i paesi interessati cercarono di mantenere un livello di cooperazione che permettesse loro di rilanciare l'integrazione nella regione, non appena i problemi internazionali si fossero risolti. Sarà così possibile comprendere le motivazioni che risultarono in un processo d'integrazione interregionale in una parte d'Europa che si era per molti anni contraddistinta per una situazione di conflitto. In effetti, si può dimostrare che le relazioni di Belgrado con i suoi vicini occidentali si svilupparono in parallelo, un dato che non era una coincidenza ma risultato di evoluzioni interne ed internazionali.

## LA SITUAZIONE DOPO IL 1945

Per comprendere meglio gli sviluppi nei rapporti di vicinato della Jugoslavia di Tito dopo il 1968, è necessaria almeno una breve analisi di questi rapporti nel secondo dopoguerra. La Jugoslavia, infatti, formava un caso speciale in Europa. Dopo la rottura tra Stalin e Tito del 1948 (Banac, 1988; Pirjevec, 1990; Marković, 1996; Procacci, 1994; Gibianskii, 2005; Zuccari, 2008), Belgrado cercò l'appoggio dell'occidente per continuare sul cammino dello sviluppo di una società industriale e per salvaguardare la sua indipendenza da Mosca (Dragišić, 2013, 111–125; Dedijer, 1980, 141s). Ne risultarono ingenti aiuti economici e militari, soprattutto dagli Stati Uniti, a fine degli anni quaranta e durante gli anni cinquanta, nonché l'adesione della Jugoslavia al Patto Balcanico insieme ai membri della NATO Grecia



e Turchia (Bianchini, 1995, 23–26; Heuser, 1989, 26–42; Lees, 1997, 48–79; Mates, 1976). Insomma, questa manovra del regime di Belgrado, creò una realtà nuova nell'Europa divisa dalla cortina di ferro e rese la Jugoslavia una pedina importante su scala internazionale.

La situazione ai confini occidentali della Jugoslavia non era semplice. Con l'Italia e con l'Austria, la Jugoslavia mantenne rapporti difficili, dati i contenziosi della questione di Trieste e della Carinzia (Bucarelli, 2008, 21–22; Dragišić, 2013). Nonostante ciò, dev'essere affermato un aspetto molte volte trascurato nell'analisi delle relazioni internazionali in questo periodo della guerra fredda. Anche se la questione di Trieste o quella della Carinzia influenzarono i rapporti politico-diplomatici di vicinato – qui sarebbe anche da menzionare il problema dell'Alto Adige tra Italia ed Austria (Di Ruzza, 2009; Steininger, 1999, 255–384; Steininger, 1997; Gehler, 2009; Gehler, 2012; Stadlmayer, 2002; Pallaver, 1993) – il processo di avvicinamento economico, fu un interesse comune, e lo sviluppo di questi scambi precedette la soluzione di problemi diplomatici e rimase, durante gli anni, sorprendentemente stabile, senza mostrare crisi dovute a conflitti di matrice politico-diplomatica (Bucarelli, 2018). Migliori rapporti di vicinato con i vicini occidentali della Jugoslavia, furono infine resi possibili grazie a due accordi che sancirono la fine – anche se provvisoria – dei contenziosi con l'Italia e l'Austria. Si trattava da una parte del Memorandum d'intesa di Londra tra l'Italia e la Jugoslavia, firmato il 5 ottobre 1954 (Bucarelli 2008, 29–31; Cattaruzza, 2007, 321; Monzali, 2004, 46), e dall'altra parte della firma del Trattato di Stato austriaco il 10 maggio 1955 (Dragišić, 2013; Höll, 1988; Jesih, 2004; Stourzh, 1998; Suppan, Stourzh & Mueller, 2005). Anche se per la frontiera italo-jugoslava fu solo sancita l'amministrazione italiana nella cosiddetta “Zona A” della Venezia Giulia e quella jugoslava nella “Zona B”, senza decidere definitivamente sulla sorte della regione, si trattava di un accordo fondamentale per migliorare il rapporto tra i due paesi. Questi due documenti facilitarono la diplomazia tra Belgrado, Vienna e Roma e resero possibile l'intensificazione degli scambi. Inoltre, durante questi stessi anni, si distesero i rapporti tra Belgrado e Mosca grazie alla linea adottata da Nikita Chruscev, che dopo la morte di Stalin cercò una nuova via nella politica internazionale (Lampe, 2000, 267–269; Lees, 1997, 155–161).

Nell'ambito dei rapporti di vicinato con l'Austria e l'Italia, furono fatti importanti passi in avanti durante gli anni sessanta, che possono essere definiti “la luna di miele” nei rapporti tra Belgrado e i due paesi vicini durante la guerra fredda (Portmann & Ruzicic-Kessler, 2014). Questi passi non erano però una mera coincidenza. L'importanza dell'Austria e dell'Italia per il mercato Jugoslavo non dev'essere sottovalutata. Sia l'Austria sia l'Italia approfondirono i loro rapporti commerciali con la Jugoslavia dopo il 1954/55. L'Italia divenne il più importante mercato d'esporto per Belgrado nei primi anni sessanta (Garzia, 2004, 10). Inoltre, gli scambi tra l'Austria e la Jugoslavia si raddoppiarono dal 1955 al 1965 (Urban, 1988, 345). L'avvento dei primi governi di centro-sinistra in Italia nel 1963, sotto la guida di Aldo Moro, migliorarono i rapporti di vicinato, spianarono la strada per risolvere la questione delle minoranze e le visite ufficiali tra i due paesi si moltiplicarono (Ruzicic-Kessler, 2014; Garzia, Monzali & Bucarelli, 2011)<sup>1</sup>. Inoltre, più che miglioravano i rapporti con i vicini occidentali, più Belgrado si poteva sentire sicura nei rapporti con

1 Per questa fase nei rapporti adriatici si veda la documentazione nel fondo Aldo Moro, ACS, AAM, b. 66.

l'Europa dell'est. La Jugoslavia aveva cercato di migliorare i suoi rapporti con la Comunità economica europea (Cee) sino dalla sua fondazione nel 1957. Durante gli anni sessanta, nei quali la Jugoslavia sviluppò un deficit endemico nel commercio con la Cee (Jakir, 2013, 83–85; Obadić, 2014, 332; Zaccaria, 2016; Ruzicic-Kessler & Dragišić, 2016), l'Italia fu uno sponsor di questi rapporti e si applicò come membro fondatore della comunità per un'apertura di Bruxelles verso Belgrado. Uno dei risultati fu il primo accordo commerciale tra le due parti nel febbraio del 1970 (Ruzicic-Kessler, 2014; Zaccaria, 2016). Infine, l'apertura del mercato jugoslavo per gli investimenti diretti dall'occidente, sotto forma di "joint-venture", adottato negli anni sessanta, apriva la strada per un'intensa cooperazione con aziende italiane e austriache (Getter, 1990; Goldstajn, 1981, 571).

Altro importante fattore di questo sviluppo era la situazione interna nella Jugoslavia di Tito. In effetti, gli anni sessanta possono essere visti come il periodo del più grande successo per l'esperimento della Jugoslavia socialista e non allineata. Tra il 1953 e il 1965 il prodotto nazionale della Jugoslavia salì in media di 8,1% per anno. La produzione industriale aumentò del 12% e i salari del 5,3% (Sundhaussen, 2007, 355). In effetti, il balzo verso una società industriale riuscì almeno nelle zone più ricche, nel nord del paese. L'esperimento jugoslavo per un'economia di mercato sociale e con l'autogestione delle imprese sembrava funzionare e lo standard di vita della popolazione migliorò di anno in anno. Inoltre, nell'ambito della politica interna, la Jugoslavia si trasformò grazie alla rimozione nel 1966 del capo della polizia politica, Aleksandar Ranković, e anche grazie a un importante programma di riforme economiche che dovevano dare alle singole repubbliche più indipendenza (Dimitrijević, 2000, 400). In connessione con l'instaurazione di una cultura politica relativamente liberale, e soprattutto grazie agli accordi con l'Italia e l'Austria per la circolazione senza visto a metà degli anni sessanta (Portmann & Ruzicic-Kessler, 2014), questa fase dello sviluppo della Jugoslavia cambiò radicalmente e velocemente l'aspetto del paese. In effetti, fu proprio negli anni sessanta che la politica di non allineamento di Tito raggiunse il suo apice (Grothusen, 1975, 172). Guardando dunque a questi sviluppi interni e nella politica internazionale, la reputazione della Jugoslavia di Tito era migliorata così tanto, da diventare un paese di riferimento per molti politici della sinistra europea (Liedermann, 2002). Questi fattori determinarono anche la possibilità di migliori rapporti di vicinato con l'Italia e l'Austria e in generale, una politica internazionale attenta ed attiva. Nonostante ciò, però, la Jugoslavia non intendeva dimenticare le sue richieste di ulteriori diritti per le minoranze che considerava "sue" in Italia e Austria.

#### VERSO L'INTENSIFICAZIONE DEI RAPPORTI DI VICINATO: IL 1968 NELLA SUA DIMENSIONE INTERREGIONALE

L'andamento positivo dei rapporti di vicinato della Jugoslavia era uno dei punti cruciali per lo sviluppo dei medesimi rapporti in chiave di una grave crisi internazionale. Dopo che le riforme in Cecoslovacchia e lo sviluppo di un "socialismo dal volto umano" di Alexander Dubček, avevano portato Praga vicino alla rottura con Mosca e i suoi alleati orientali, le truppe del patto di Varsavia intervennero nell'agosto del 1968, stroncando lo sviluppo del movimento riformista cecoslovacco. Per la Jugoslavia di Tito questi eventi erano troppo

vicini e l'introduzione della dottrina Brezhnev, che richiedeva l'intervento dell'Unione Sovietica per salvaguardare le democrazie popolari, non era di buon auspicio per l'ex alleato di Mosca. In questa situazione delicata, Belgrado si concentrò e si appoggiò sulle buone relazioni instauratesi con i paesi occidentali (Mišić, 2008; Bajc, 2014). In effetti, l'intervento in Cecoslovacchia aveva colto Belgrado durante un momento delicato del suo sviluppo. La formula dell'autogestione all'interno della Federazione Jugoslava stava dimostrando di non funzionare come previsto. La divisione tra i vari gruppi "etnici" fu discussa nell'ambito della politica economica e il divario tra le più ricche repubbliche nel nordovest e quelle più povere nel sudest del paese si stava inesorabilmente allargando (Artisien & Holt, 1980; Vuković, 1989). Le riforme dei primi anni sessanta avevano prodotto un tasso d'inflazione elevato, anche se il modello jugoslavo non era ancora in pericolo, come lo fu durante gli anni ottanta. Effettivamente, l'intervento sovietico produsse solidarietà tra opinione pubblica e di partito (Lampe, 2000, 300). Tutto questo era anche dovuto alle minacce albanesi e bulgare ai confini della Jugoslavia.

In questo contesto, l'importanza delle relazioni di Belgrado con Roma e Vienna diventa evidente. A Roma, rappresentanti della Jugoslavia incontrarono il leader socialista Pietro Nenni. L'ambasciatore jugoslavo fu rassicurato che gli interessi italiani e jugoslavi nella questione dell'intervento sovietico erano identici (Nenni, 1983, 221s). Il ministro degli esteri italiano, Giuseppe Medici, si spinse ben oltre, dando una garanzia sul confine italo-jugoslavo a settembre del 1968, permettendo così il trasferimento di armi e soldati verso l'est del paese (Maccotta, 1993, 58; Monzali, 2004, 52s)<sup>2</sup>. Rammentando che la linea di confine tra i due paesi non era ancora definitivamente tracciata, si trattava di una mossa perlomeno audace, che dimostrava però in complesso la fiducia instauratasi nei rapporti adriatici durante gli anni sessanta. Simile fu anche l'esito della visita in Jugoslavia del presidente austriaco Franz Jonas, accompagnato dal suo ministro degli affari esteri Kurt Waldheim, nel settembre/ottobre del 1968. Anche qui i fatti di Praga si trovarono in primo piano. La questione delle minoranze fu sì discussa, però entrambe le parti s'impegnarono per non creare tensioni, sottolineando l'atmosfera cordiale e di amicizia durante i colloqui (Höll, 1988, 429). La situazione in Cecoslovacchia ebbe dunque un importante rilievo e Tito sottolineò durante l'interlocuzione con Jonas, che l'Unione Sovietica e le truppe del patto di Varsavia mettevano a repentaglio il processo di avvicinamento tra est e ovest<sup>3</sup>. Così il leader jugoslavo dimostrò che la cooperazione con Italia e Austria era di gran lunga più importante delle questioni irrisolte con i vicini occidentali.

In effetti, gli incontri dell'estate e dell'autunno 1968 ebbero un grande effetto sulla situazione regionale tra Belgrado, Roma e Vienna. Le discussioni aperte tra i rappresentanti politici e diplomatici testimoniavano dei buoni rapporti nella regione. Così, anche le dispute che datavano dalla fine della seconda guerra mondiale, sembravano facilmente risolvibili. Inoltre, l'Italia e la Jugoslavia aprirono i negoziati per la cooperazione militare sull'Adriatico. Si trattava di un passo impressionante, considerando la questione aperta di Trieste e le

2 Podsetnik o Italiji i jugoslovensko-italijanskim odnosima (povodom prijema ministra inostranskih poslova Pietra Nenija), 26. 5. 1969, AJ 837, KPR, I-3-a/44-43.

3 Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik, 8, 5, 1968, 315.

differenze ideologiche tra i due paesi. Dal 1968 in poi, rappresentanti militari italiani e jugoslavi s'incontrarono regolarmente per tenere consultazioni strategiche, mentre le marine dei due paesi visitarono porti reciprocamente. Inoltre, ufficiali dello stato maggiore tennero conferenze presso le accademie militari dei due paesi. Infatti, i circoli militari jugoslavi suggerivano il raggiungimento di una cooperazione "di più importante livello" con l'Italia, considerando la vicinanza dei due paesi<sup>4</sup>.

La dinamica d'intensificazione dei rapporti bilaterali, si può anche accertarla tra Belgrado e Vienna. Mentre lo statuto del Trattato di Stato austriaco non permetteva un passo simile a quello con l'Italia in ambito militare, i due governi coordinarono comunque azioni dirette sia al livello nazionale che a quello internazionale per dimostrare l'importanza e il livello dei rapporti tra i due paesi. Nell'ottobre del 1969, Tito e Jonas aprirono solennemente il "Ponte dell'Amicizia" sul fiume Mur. Il ponte collegò Gornja Radgona in Slovenia e Radkersburg nella Stiria austriaca. Quando i due capi di stato passarono il ponte, Tito suggerì di ribattezzarlo in "Ponte Francesco Giuseppe". Il presidente socialdemocratico austriaco chiese incredulo il perché di questa idea, al quale Tito rispose: "Semplice, *Francesco Jonas e Giuseppe Broz Tito*" (Ivanji, 2007, 33). Si trattò, insomma, di un'altra dimostrazione del buon spirito che si era riuscito a instaurare oltre la barriera ideologica della guerra fredda in Europa, dopo che Tito aveva visitato Vienna per la prima volta solo nel 1967<sup>5</sup>. Questi rapporti di vicinato aprirono anche la strada per consultazioni dirette tra rappresentanti della Stiria e della Slovenia su questioni che riguardavano la prospettiva di coordinare la pianificazione territoriale tra le due regioni, un passo decisamente notevole (Ableidinger, 2005, 151).

Simile fu anche il tono durante le visite del ministro degli esteri italiano Pietro Nenni, e del presidente Giuseppe Saragat, rispettivamente durante i mesi di maggio e ottobre del 1969. Si trattò di due visite che misero in rilievo l'importanza dei rapporti di vicinato tra i due paesi. I due rappresentanti italiani erano entrambi socialisti, anche se l'uno di stanza socialdemocratica, e l'altro socialista. Inoltre, si trattava anche di due personaggi chiave per l'avvicinamento tra l'Italia e la Jugoslavia durante gli anni sessanta. Durante le conversazioni tra i due ministri degli esteri il 27 maggio, Nenni chiese a Mirko Tepavac d'informarlo sulla situazione in Jugoslavia ed in particolare sul pericolo emanato dai paesi dietro alla cortina di ferro. In effetti, come sottolineò Nenni: "se c'è un rischio per la Jugoslavia, allora c'è n'è uno anche per l'Italia."<sup>6</sup> Nenni spiegò anche l'importanza della Jugoslavia per l'Italia, mettendo in primo piano il fatto che la sua visita in Jugoslavia doveva anche essere compresa come una risposta all'ambasciatore bulgaro a Roma, il quale aveva accusato Belgrado di creare un conflitto tra i due paesi. Inoltre Nenni spiegò come la questione del confine tra Italia e Jugoslavia non era, oramai, tanto importante<sup>7</sup>. La visita di Saragat seguì la stessa rotta, professando più intensi e migliori rapporti sull'Adriatico. Tito spiegò che

4 Državni sekretariat za inostrane poslove, Uprava za Z. Evropu (br. 439496), Informacija o Italiji i o Stanju Jugoslovensko-Italijanskih odnosa, 25. 11. 1970, AJ 837, KPR, I-2/48-1.

5 Il Kreisky Archiv di Vienna contiene la documentazione su questa visita: Staatsbesuch des jugoslawischen Präsidenten Tito in Österreich vom 13. bis zum 17. Februar 1967, KA, VII.1 Länderboxen, Jugoslawien, Box 2.

6 Razgovori „u četiri oka“ sa Nenijem, DSIP (str. pov. 416157), 27. 5. 1969, AJ 837, KPR, I-3-a/44-43.

7 Razgovori „u četiri oka“ sa Nenijem, DSIP (str. pov. 416157), 27. 5. 1969, AJ 837, KPR, I-3-a/44-43.

il buon vicinato avrebbe portato alla soluzione di tutte le questioni aperte in poco tempo (Nenni, 1983, 386; Vrhunec, 2001, 62–66).<sup>8</sup>

## NUOVI, VECCHI PROBLEMI

Dopo una fase d'intenso miglioramento dei rapporti bilaterali con Roma e Vienna, i primi anni settanta si mostrarono difficili alla frontiera occidentale della Jugoslavia. In effetti, mentre le basi economiche dell'avvicinamento a ovest erano molto salde, questioni politiche e diplomatiche potevano ancora sempre svelare differenze. In questa fase difficile dei rapporti di vicinato con l'occidente, i toni s'inasprirono al livello internazionale, mentre la cooperazione economica rimase un fattore ricercato in tutta la regione di frontiera, un fatto al quale è dovuta la veloce transizione dal conflitto alla rinnovata integrazione inter-regionale.

Nel 1970, la stampa jugoslava rispose con indignazione alle festività del cinquantenario del referendum sulla Carinzia, tenutosi nel 1920, che aveva sancito l'appartenenza della regione all'Austria dopo la fine della prima guerra mondiale. Anche se la stampa, comunque controllata, dimostrava poca comprensione verso il vicino settentrionale, una comunicazione interna governativa, chiariva che l'orientamento di principio nelle relazioni di vicinato non doveva essere messo a rischio<sup>9</sup>. In effetti, si trattava di una manovra dedicata al livello nazionale e non di una provocazione. Così il nuovo cancelliere austriaco, Bruno Kreisky, invitò il presidente del consiglio esecutivo jugoslavo, Mitja Ribičič a visitare Vienna, l'anno successivo<sup>10</sup>. In questo stesso periodo, anche le relazioni adriatiche si dimostrarono complicate. Tito doveva visitare l'Italia nel 1970 dopo la visita di Saragat in Jugoslavia dell'anno precedente. Alcune settimane prima della visita, sia rappresentanti della Venezia Giulia, come anche i parlamentari dell'estrema destra, misero sotto pressione il governo italiano, accusandolo di negoziare con la Jugoslavia e di rinunciare a territori italiani. Il tutto culminò nel noto articolo in *Il Tempo* del 28 ottobre 1970, nel quale furono citate fonti, che confermarono che si stava per chiudere la questione della Venezia Giulia con la rinuncia italiana alla "Zona B" (Bucarelli, 2008, 53; Cattaruzza, 2007, 336s). Questa polemica risultò in un'inchiesta parlamentare e alla domanda se la visita di Tito era in effetti destinata a portare ad un accordo sulla questione della frontiera orientale italiana<sup>11</sup>. Il ministro degli esteri Aldo Moro rispose che le visite di stato del 1969 come anche quella futura di Tito, erano di grande importanza per le relazioni di buon vicinato e che ognuno poteva assicurarsi che da parte italiana non si sarebbe rinunciato a "legittimi interessi nazionali"<sup>12</sup>. Dopo queste dichiarazioni il governo jugoslavo si mostrò offeso. Ovviamente le parole di Moro potevano essere interpretate in diversi modi. Per Belgrado la "Zona B" faceva parte del territorio nazionale

8 Razgovor između državnih delegacija SFRJ i Republike Italije održanih u zgradi SIV-a, 3. 10. 1969, AJ 837, KPR, I-3-a/44-46.

9 Austrija: Podsetnik o Austriji i jugoslovensko-austrijskim odnosima, 12. 9. 1972, AJ 837, KPR, I-2-a.

10 Zabeleška o razgovoru sa predsednikom austrijske vlade dr. B. Kreisky, dana 27. novembra 1970. godine. AJ 507, CKSKJ, IX 6/II-128.

11 Per una compilazione della questione vista da Belgrado e la risposta di Moro si veda: AJ 507, CKSKJ, IX 48/I-475.

12 AJ 507, CKSKJ, IX 48/I-475.

e qualsiasi richiesta italiana rappresentava uno scandalo. Inoltre, bisogna ricordare che la situazione nelle Repubbliche Federali di Slovenia e Croazia era molto cambiata e che moti nazionali(stici) potevano destabilizzare il paese. Belgrado non poteva dunque permettersi di perdere la faccia a livello internazionale e rischiare gravi conseguenze su scala nazionale, considerando che la “Zona B” si trovava su territorio abitato predominantemente da Sloveni e Croati. In tale modo, non sorprende che da parte Jugoslava la visita di Tito fissata per il dicembre del 1970 fu cancellata<sup>13</sup>. Però, anche in questo caso, come in quello della Carinzia, la Jugoslavia non voleva “drammatizzare gli eventi attraverso una forte campagna contro l’Italia [...] Il nostro paese continua a volere intensificare i suoi rapporti con l’Italia [...] che è nell’interesse di entrambi i paesi [...] La cancellazione della visita del presidente non deve interferire negativamente nelle nostre relazioni con l’Italia.<sup>14</sup>” Così, nel gennaio del 1971 entrambi i governi, italiano e jugoslavo, pubblicarono prese di posizione che ribadivano la volontà delle due parti di procedere con il miglioramento dei rapporti bilaterali, rispettando accordi firmati in precedenza, come anche il Memorandum del 1954 (Bucarelli, 2008, 58). Infine, Tito visitò l’Italia nel marzo del 1971. Il presidente Saragat riaffermò che il Memorandum aveva creato dei fatti e che la soluzione era una mera questione giuridica. Tito, dal canto suo, dichiarò che la Jugoslavia avrebbe dimostrato pazienza, nel miglior interesse dei due paesi (Vrhunec, 2001, 104s)<sup>15</sup>.

Una nuova crisi nelle relazioni jugoslavo-austriache si verificò nel giugno del 1972, quando un gruppo di 19 uomini che si identificava con il regime ustascia croato che collaborò con la Germania nazista durante la seconda guerra mondiale, varcò il confine tra Austria e Jugoslavia. La stampa jugoslava accusò Vienna di aiutare terroristi croati. Il governo di Belgrado mandò una lettera al governo di Vienna ad agosto, chiedendo spiegazioni sulla situazione e accusando le autorità austriache di non avere fatto il loro lavoro. Da parte austriaca fu chiarito che l’Austria era contraria a qualsiasi atto di terrorismo proveniente da quale parte che si voglia e diretto contro chi si voglia. Inoltre, le accuse di Belgrado furono definite ingiuste, dato che il solo fatto che un gruppo organizzato all’estero avesse varcato il confine tra Austria e Jugoslavia, non dimostrasse in nessun modo uno sbaglio delle autorità austriache.<sup>16</sup> Inoltre, nell’autunno del 1972, gruppi nazionalisti carinziani distrussero alcuni, dei recentemente installati, cartelli di località bilingui tedesco-sloveni (Gstettner, 2004; Pirker, 2010). La paura verso richieste territoriali jugoslave fu presa come scusa per questi avvenimenti. Questi eventi risultarono in un ulteriore peggioramento nei rapporti di vicinato. Ne seguì una lettera del ministero degli esteri jugoslavo, diretta all’ambasciata austriaca a Belgrado. La Jugoslavia accusò Vienna di non rispettare l’articolo 7 del Trattato di Stato che garantiva i diritti delle minoranze in territorio austriaco (Matscher, 2005), mentre

13 Informacija o Jugoslovensko-Italijanskim odnosima povodom odlaganja posjete Predsjednika Tita Italiji – sa sastanka Izvršnog biroa Predsedništva SKJ, 9.12.1970, AJ 507, CKSKJ, IX 48/1-475.

14 AJ 507, CKSKJ, IX 48/1-475.

15 Zabeleška o razgovoru Predsednika Republike sa Predsednikom Republike Italije G. Saragatom, 25.3.1971, AJ 837, KPR, I-2/48-1.

16 Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Aide Mémoire für die Beantwortung des am 18. August 1972 überreichten aide mémoire der Föderativen Republik Jugoslawien, KA, VII.1 Länderboxen, Jugoslawien, Box 5.



s'interessava sempre dei diritti della popolazione di lingua tedesca in Alto Adige<sup>17</sup> – proprio nel 1972 le prime clausole del “pacchetto” per l’Alto Adige, stipulato nel 1969, furono applicate (Steininger, 2003; Steininger, 2011; Pombeni, 2015). La retorica di Belgrado diventò ancora più aggressiva nel discorso tenuto dal ministro della difesa Nikola Ljubičić poche settimane dopo, nel quale il ministro sottolineava la forza dell’armata jugoslava in connessione con gli eventi nella Carinzia<sup>18</sup>. L’Austria s’impegnò a calmare gli umori nella vicina Jugoslavia. Una risposta del ministero degli affari esteri a riguardo delle tensioni associate agli eventi dell’autunno 1972, rammentava che l’Austria voleva mantenere buoni rapporti con tutti i suoi vicini e che la Repubblica Austriaca lo comprendeva come una necessità di salvaguardare i diritti dell’intera popolazione, le minoranze etniche incluse. Per questo motivo una commissione di esperti sarebbe stata istituita con lo scopo di verificare le clausole del Trattato di Stato e il loro adempimento<sup>19</sup>. La crisi nelle relazioni bilaterali persistette però ancora per un lungo periodo. Nell’ottobre del 1974 la Jugoslavia accusò la necessità di risolvere ben dodici punti ancora aperti per ristabilire buoni rapporti con l’Austria (Yugoslav Survey, 1974). Da parte austriaca si rispose ai numerosi interventi di Belgrado in quel periodo, con assicurazioni delle buone intenzioni di Vienna e dell’importanza delle buone relazioni di vicinato<sup>20</sup>.

Nell’ambito delle relazioni adriatiche, la situazione che si era instaurata all’inizio degli anni settanta fu seguita da nuove discordie nel 1974. La Jugoslavia e l’Italia avevano iniziato trattative bilaterali per risolvere la questione del confine nel 1971. I negoziati continuarono in diverse sedi durante l’intero 1973. Il risultato fu la compilazione di una proposta per parte su come risolvere i problemi tra i due paesi. I rappresentanti italiani presentarono un piano che includeva più o meno tutte le questioni aperte e che dunque era un pacchetto completo. Da parte jugoslava, invece, si presentò un numero di domande e richieste che potevano essere la base per ulteriori negoziati (Bucarelli, 2008, 64s). Mentre una delle due parti aveva dunque in mente una soluzione finale della discordia adriatica, l’altra vide il processo di avvicinamento appena al suo inizio. Aggiungendo un’altra dimensione alla delicata situazione, all’inizio del 1974 la Jugoslavia piazzò cartelli nell’area che delimitava le Zone A e B con la scritta “Repubblica Federale di Jugoslava”. Così facendo, Belgrado segnalava che considerava la “Zona B” appartenente alla Jugoslavia. L’Italia reagì con una protesta ufficiale, che venne interpretata a Belgrado come pretesa italiana sulla “Zona B” (Maccotta, 1993, 60–62). Il risultato furono proteste da entrambe le parti della frontiera. Tito dichiarò inoltre ad aprile a Sarajevo che la Jugoslavia respingeva le pretese italiane e che il governo di Belgrado avrebbe difeso il suolo jugoslavo. Infine, truppe jugoslave furono concentrate alla frontiera con l’Italia (Bucarelli, 2008, 68s; Cattaruzza, 2007, 336s; Monzali, 2004, 56s).

17 Nota 6 Novembre 1972, AJ 507, CKSKJ, IX 6/V-73.

18 Political Relations Between Austria and Yugoslavia. Letter from the British embassy in Vienna to the Foreign and Commonwealth Office, 21 December 1972, TNA FCO 33/1676.

19 Antwortschreiben an das jugoslawische Außenministerium, Entwurf, Jänner 1973, KA, VII.1 Länderboxen, Jugoslawien, Box 5.

20 Per dettagli si vedano i numerosi interventi jugoslavi e le risposte austriache, contenute nel fondo Jugoslavia dell’archivio Kreisky: KA, VII.1 Länderboxen, Jugoslawien, Box 5.



Anche se questa fase fu contrassegnata da toni molto aspri nelle relazioni di Belgrado con Roma e Vienna, alcuni sviluppi dimostrano come le parti in causa non intendevano certamente gonfiare ulteriormente il conflitto. In Italia e Austria la situazione aveva prodotto riflessi nazionalisti verso Belgrado. L'Italia si trovava in un periodo nel quale il dominio della Democrazia cristiana (Dc) nella politica nazionale fu messo in dubbio. L'estrema destra (Msi) e sinistra (Pci) guadagnavano sempre più consensi a livello nazionale e la questione irrisolta della frontiera orientale metteva in difficoltà i governi guidati dalla Dc, producendo riflessi notevoli nelle relazioni con Belgrado (Zaccaria, 2018). In Austria, il problema della minoranza slovena fu dibattuta a livello nazionale fin dalla fine della seconda guerra mondiale e nella Carinzia tradizionalmente guidata dalla socialdemocrazia, la sinistra non voleva permettersi di adottare una chiara posizione in favore delle clausole previste nel Trattato di Stato per le minoranze etniche. Nei due paesi, però, vigeva anche la necessità di rilanciare l'economia delle regioni limitrofe alla Jugoslavia. La produzione industriale nel sud dell'Austria stava soffrendo sempre di più sotto l'evoluzione dell'economia su scala internazionale, mentre in Italia non si era ancora trovata una soluzione per dare più peso all'industria della periferia orientale (Cattaruzza, 2007). In questo contesto si comprende meglio, come le tensioni dei primi anni settanta non crearono un clima completamente avverso ai contatti economici tra le regioni confinanti tra Austria, Italia e Jugoslavia. Infine, un fattore decisivo per il miglioramento dei rapporti con la Jugoslavia era sia per l'Italia che per l'Austria la paura di una destabilizzazione della Jugoslavia dopo la morte di Tito (Zaccaria, 2018, 71s). Per entrambi i paesi si trattava di una prospettiva pericolosa. Nonostante i problemi nei rapporti di vicinato, Roma e Vienna erano riuscite ad instaurare buoni rapporti con la Jugoslavia comunista. Quindi, ogni perturbamento della situazione interna jugoslava, poteva solo nuocere ai due vicini di Belgrado. In effetti, nello stesso periodo, nel quale la situazione internazionale stava precipitando, rappresentanti della Stiria, Slovenia, Croazia e del Friuli-Venezia Giulia crearono una connessione interregionale, detta "Quadrigon". Si trattava di un'operazione per raggiungere legami più stretti nelle regioni di frontiera e per creare una piattaforma che permettesse la discussione su progetti d'infrastruttura e ambientali (Ableidinger, 2005, 151s).

Tutti gli episodi del periodo difficile nelle relazioni tra Jugoslavia e i vicini occidentali sembrano inoltre dimostrare una forte sensibilità da parte jugoslava verso questioni etniche e territoriali. Uno sguardo all'evoluzione interna della Repubblica Federale dimostra però, che Belgrado si trovava in un momento molto delicato durante i primi anni settanta e che queste vicende di vicinato erano un riflesso della debolezza del regime e non uno sfogo diretto in primis contro i vicini in Italia e Austria. La Jugoslavia, infatti, stava passando un periodo che metteva a rischio l'intera costruzione dello stato federale. La costituzione del 1965 aveva portato alle redini di diverse Repubbliche, come la Slovenia, la Croazia e la Serbia, politici liberali. Questi erano interessati a una decentralizzazione dello stato e all'ampliamento delle competenze delle singole Repubbliche Federali. Il tutto culminò nella cosiddetta "primavera croata", che aveva portato forze moderate al potere del partito comunista croato e che fu seguita dal "movimento di massa" (Masovni Pokret) per raggiungere il suo traguardo di trasformazione dello stato (Calic, 2010, 237–255; Halder 2013, 110–118; Ramet, 2006, 227–262, Sundhaussen, 1982, 188s). Mentre i sostenitori della "primavera croata" appoggiavano una riforma e un'ampia autonomia per la Croazia,

questi non intendevano mettere in discussione l'esistenza della Jugoslavia – anche se idee nazionali e nazionaliste apparirono in questo periodo. Nonostante questo cammino riformista dell'intera Jugoslavia, i movimenti instauratisi a cavallo degli anni sessanta e settanta furono visti come una minaccia per il futuro del sistema jugoslavo. Ne risultò la denuncia e disfatta dei movimenti riformisti. Nel 1972 più di 20.000 membri della Lega dei Comunisti di Croazia furono espulsi, e alcune migliaia processati. Su scala nazionale i processati furono tra i 30.000 e i 150.000 (Spehnjak & Cipek, 2007, 268; Calic, 2010, 253; Halder, 2013, 118). Le forze liberali delle Repubbliche di Slovenia, Croazia e Serbia furono scambiate con conservatori. In questo stesso periodo, la crisi economica della Jugoslavia s'intensificò. L'avvicinamento alla Cee, che portò a un accordo bilaterale nel 1973, venne seguito da un embargo agli importi di carne dalla Jugoslavia nel 1974 (Zaccaria, 2016). Già prima di questo sviluppo, la Jugoslavia soffrì a causa delle cifre non soddisfacenti negli scambi con la Cee<sup>21</sup>. Il risultato fu un drastico incremento del deficit jugoslavo verso la comunità di 500 milioni a 1,4 miliardi di Dollari<sup>22</sup>. Insomma, la Jugoslavia stava passando un momento difficilissimo all'interno e cercava di trovare coesione con una politica estera più aggressiva, il risultato furono le discordie con l'Italia e l'Austria.

Dopo questi tumultuosi anni, la Jugoslavia decise l'attuazione della sua quarta ed ultima costituzione nel 1974, che assicurò più poteri alle repubbliche e alle provincie autonome. A parte la politica estera, solo poche agende rimasero saldamente in mano delle istituzioni federali. La questione nazionale, per lungo tempo creduta risolta grazie alla nuova Jugoslavia socialista, diventò un punto di discussione per intellettuali e politici. Con la nuova costituzione, Belgrado si dimostrava fiera della sua politica verso le diverse nazioni e minoranze nazionali nel paese (Sekelj, 2001, 165). Ogni istituzione ed ogni comitato economico, così come ogni istanza doveva rappresentare il complesso delle nazioni jugoslave. La nazionalità diventava così anche una condizione per la promozione professionale. Considerando il rapido declino economico della Jugoslavia dopo la morte di Tito nel 1980 (Sundhaussen, 1982, 379)<sup>23</sup>, fu semplice per le élite nazionaliste, che si instaurarono nelle repubbliche, dichiarare un'altra nazione colpevole dei problemi affrontati. Dunque bisogna sottolineare ancora, che le pretese jugoslave verso l'Italia e l'Austria non erano mere coincidenze, ma facevano parte di un complesso sistema di problemi interni alla federazione e che in tutti i casi le crisi di vicinato erano dovute al declino economico e alla situazione interna. Questa situazione interna ai tre paesi vicini era però anche il motore per la ricerca di nuovi contatti interregionali.

## VERSO LA SOLUZIONE DEI PROBLEMI E NUOVI IMPULSI INTERREGIONALI

Dopo questa fase molto intensa e difficile nelle relazioni della Jugoslavia con i vicini a occidente, fu attivato con l'Italia il “canale segreto” stabilito tra le due parti nel 1971,

21 Die Zeit, 10. 5. 1974: Rindfleisch – zu viel, zu teuer,

22 Materijal SSIP i SSST, Informacija o odnosima i saradnji SFRJ sa EEZ, 24.12.1974, AJ 837 KPR, III-b-2-a, K72a,

23 In effetti, nel 1985, le spese della vita erano nove volte più alte che nel 1979, mentre la media dei salari era solo salita del 27 per cento e la produttività del 9 per cento. Il numero di disoccupati oltrepassava il million nel 1985 e il debito pubblico era di 21 miliardi di dollari.

proprio in caso se le consultazioni bilaterali si arenassero. Per questo canale furono scelti Boris Šnuderl ed Eugenio Carbone, entrambi esperti ufficiali nei rispettivi ministeri dell'economia. Sembrava logico cercare una soluzione attraverso l'appoggio di due personaggi che non erano toccati dalla politica diplomatica e che potevano ragionare in un contesto più neutrale. Nel luglio del 1974 cominciarono le trattative, che furono decisive nel complesso della questione del confine italo-jugoslavo. Nel novembre del 1974 le due delegazioni – gli esperti economici furono sostenuti da diplomatici di carriera – avevano preparato un accordo che conteneva numerose clausole economiche e la creazione di una zona di libero scambio nei dintorni di Trieste, su territorio jugoslavo (Maccotta, 1993, 62–65; Bucarelli, 2008, 71–73; Mišić, 2018; Zaccaria 2018). La creazione di questa zona era un prerequisito da parte italiana per una chiara rinuncia ai territori della “Zona B”.

Anche se questa prima stesura del documento finale aveva ancora bisogno di qualche adattamento, tutto fu preparato per la chiusura della questione con il Trattato di Osimo, concluso nella provincia di Ancona il 10 novembre 1975. Il tratto consisteva di articoli che delimitavano definitivamente la frontiera tra Italia e Jugoslavia e conteneva clausole economiche per intensificare il commercio tra i due paesi. Le clausole finanziarie contenevano compensazioni per gli italiani le quali terre furono nazionalizzate dalla Jugoslavia. I diritti delle minoranze “jugoslave” furono stabiliti in connessione con la giurisdizione nazionale italiana, rispettando lo statuto speciale accordato già nel 1954. Dopo la sua ratificazione, il trattato entrò in vigore nel 1977. Inoltre le parti s'impegnavano ad intensificare gli scambi commerciali (Cattaruzza, 2007, 338–341; Monzali, 2004, 58–60; Mišić, 2018)<sup>24</sup>.

Nel caso delle relazioni austro-jugoslave, il cancelliere federale Bruno Kreisky visitò Tito nel dicembre del 1975. Anche Edvard Kardelj fu presente durante i colloqui di natura lavorativa (Yugoslav Survey, 1985, 130). Dopo questo incontro, il diplomatico e giornalista jugoslavo Bogdan Osolnik, fu ricevuto da Kreisky nel maggio del 1976. Gli intensi colloqui tra i due toccarono la questione delle tabelle bilingui, il censimento austriaco delle minoranze e la cooperazione bilaterale. Kreisky definì se stesso come “amico degli sloveni”<sup>25</sup>, anticipando che una nuova legge per le minoranze (Volksgruppengesetz) avrebbe creato frizioni sia a Vienna che a Lubiana. Nonostante ciò la legge fu decisa nel luglio del 1976, definendo l'uso della lingua slovena e regolando l'applicazione di segnali bilingui in comunità abitate dal 25 per cento di popolazione di lingua slovena. Da parte jugoslava questa legge fu definita non necessaria, troppo restrittiva e persino una violazione del Trattato di Stato<sup>26</sup>. Nel giugno del 1976 una lettera jugoslava definiva sette punti che dimostravano che la nuova legge avrebbe solo aiutato la snazionalizzazione degli sloveni e croati dell'Austria<sup>27</sup>. Persino Edvard Kardelj definì la situazione delle minoranze in Austria come il più grande ostacolo nelle relazioni tra i due paesi (Osolnik & Jančar, 1977, 180). Solo nel 1977 furono

24 Legge 14 marzo 1977, n. 73, Ratifica ed esecuzione del trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, firmato ad Osimo il 10 novembre 1975 (GU, n. 77, 21. 3. 1977 – Suppl. Ordinario).

25 Zabeleška o razgovoru sa saveznim kancelarom Brunom Krajskim u Beču 19. maja 1976. godine, potpisan Bogdan Osolnik AJ 507, CKSKJ, IX 6/V-76.

26 Lettera di Stane Dolanc a Bruno Kreisky, 16. 5. 1976, AJ 507, CKSKJ, IX 6/V-78.

27 Aide-Memoire, giugno 1976, AJ 507, CKSKJ, IX 6/V-78.

eretti i segnali bilingui, un fatto che può essere definito sensazionale considerando che ne Vienna e Belgrado riuscirono a calmare gli animi in questa questione. Nonostante ciò, questa soluzione era un buon passo per lasciare dietro di sé un problema che datava dalla fine della seconda guerra mondiale, come anche la questione della frontiera italo-jugoslava. Insomma, un risultato non completamente soddisfacente era comunque un buon segno per continuare una positiva politica di vicinato nella regione.

Una volta che queste questioni bilaterali furono chiarite, si aprì la possibilità per un'integrazione regionale più approfondita. Tutto sommato, sia Jugoslavia, che Italia e Austria, avevano bisogno dell'appoggio reciproco per rafforzare le loro economie e trovare nuovi sbocchi economico-finanziari nelle regioni di confine. Infatti, solo pochi mesi dopo la soluzione dei problemi internazionali, un legame coltivato da anni nelle regioni di frontiera, risultò nella creazione della "Comunità di lavoro Alpe Adria". Le Repubbliche Federali di Slovenia e Croazia, le regioni italiane Veneto e Friuli-Venezia Giulia, come anche i Bundesländer austriaci, Stiria, Carinzia e Alta Austria, crearono nel novembre del 1978 a Venezia (CNEL, 1992; Poropat, 1996; Vrsaj, 1975; Klabjan, 2013) una nuova comunità, che intendeva dare slancio a una cooperazione interregionale, lontana da problemi di matrice bilaterale e concentrata sul dialogo tra comunità che per molto tempo facevano parte di un mercato comune sotto la monarchia asburgica. Il compito era dunque la coordinazione di processi che erano nell'interesse di tutti i membri della comunità e specificamente il traffico transalpino e nei porti, la generazione e trasmissione di energia elettrica, l'agricoltura, la foresteria, la gestione delle acque, il turismo, la protezione ambientale, lo sviluppo regionale, le relazioni culturali e i contatti scientifici. Si trattava dunque di un programma ambizioso, che però dava la possibilità di contatti nei diversi settori industriali, scientifici e culturali, permettendo una più ampia integrazione interregionale sotto diversi aspetti della vita nella Comunità Alpe Adria (La dichiarazione di Venezia, 20. 11. 1978). Lo scopo di questa comunità era dunque di servire come piattaforma comune per le relazioni tra regioni vicine, senza impedire ulteriori contatti su scala nazionale. Si trattava dunque di "ricostituire" una base comune tra regioni che furono "artificialmente separate" per quarant'anni, dovuto al fatto che si trovavano in scenari ideologici diversi. Altrimenti, così la prospettiva della comunità, queste regioni avrebbero potuto essere integrate come le regioni di frontiera di Francia, dei paesi del Benelux e della Germania (CNEL, 1992, 14). Il motore di questo sviluppo erano soprattutto le regioni austriache e la Slovenia, che avevano interesse allo slancio economico in nuovi territori e che capivano come una cooperazione e integrazione interregionale poteva dare frutti e aiutare tutte le regioni nel loro sviluppo. In effetti, la cooperazione produsse dei risultati abbastanza impressionanti sul piano culturale, mentre le ambiziose proposte di sviluppo economico e infrastrutturale non poterono essere colmate da successo prima dello smembramento della Jugoslavia socialista (Bucarelli, 2008, 78s; Cattaruzza, 2007, 353s).

Nonostante ciò, la creazione di questa comunità non sarebbe stata possibile se le nazioni e le regioni interessate non fossero riuscite a creare un legame di fiducia negli anni che precedettero la firma della dichiarazione di Venezia nel 1978. Si trattava dunque di una distensione a livello nazionale e regionale che riuscì grazie alla politica di Belgrado, Roma e Vienna negli anni settanta. In effetti, un prerequisito fondamentale per la distensione e la cooperazione interregionale, era proprio la possibilità data dai governi nazionali alle

regioni, per lo sviluppo interregionale (Knodt, 2001, 67). Nel caso italiano, le regioni raggiunsero più autonomia nel 1970. In Austria, la quale aveva comunque una lunga tradizione federale, ai Bundesländer fu permesso di firmare “accordi di stato” nel 1974. Infine, la costituzione jugoslava del 1974 aveva rafforzato il ruolo delle repubbliche, dando anche a queste la possibilità di creare nuove connessioni a livello interregionale (Ableidinger 2005, 147–163). Dunque, in breve, un livello elevato di cooperazione come quello necessario per la creazione della Comunità Alpe Adria, necessitava di iniziative regionali, nazionali ed internazionali, presupponendo comunque la volontà di distensione nei paesi interessati anche durante periodi di crisi come la prima metà degli anni settanta (Valentin, 1998).

Le consultazioni all'interno della comunità furono sfruttate per sviluppare la fiducia reciproca e per intensificare la cooperazione culturale ed economica. I più importanti risultati di questa cooperazione trilaterale furono senz'altro l'organizzazione di eventi culturali, come rappresentazioni di teatro, la connessione delle università nella regione Alpe Adria, l'organizzazione di simposi scientifici, la creazione di borse di studio per studenti, l'impegno in programmi infrastrutturali come l'autostrada Alpe Adria tra Udine e Villacco. Nell'estate del 1984 i rappresentanti della Slovenia, del Friuli-Venezia Giulia e della Carinzia riconobbero che non esisteva una simile cooperazione in nessun'altra regione europea, specialmente considerando le differenze tra le nazioni partecipanti alla comunità (Kärntner Landeszeitung, 20. 12. 1984). Persino l'idea di un'applicazione per i giochi olimpici del 1992, sotto forma di cooperazione trilaterale fu pensata, anche se non portò a risultati concreti.

## CONCLUSIONE

Il 4 maggio 1980, giorno della morte di Tito, la Jugoslavia poteva considerare i suoi vicini occidentali, Italia e Austria, come paesi amici. Questo risultato era dovuto a diversi sviluppi durante la guerra fredda e dalla volontà reciproca di trovare una forma di cooperazione interregionale al beneficio dei tre paesi. Mentre le relazioni tra questi vicini erano messe in difficoltà da problemi che datavano dalla fine della seconda guerra mondiale, i governi di Belgrado, Roma e Vienna aprirono la strada per stretti rapporti di vicinato durante gli anni del boom economico fino all'inizio degli anni settanta. Crisi che apparirono nei rapporti di Belgrado con i vicini occidentali negli anni settanta, erano soprattutto un riflesso della difficile situazione interna della Jugoslavia e dei problemi nelle due repubbliche al suo occidente. Nonostante ciò, come si può intravedere in questo articolo, la cooperazione, al di là delle questioni ideologiche e dei problemi di frontiera, era una costante nei rapporti di Belgrado con Vienna e Roma. In effetti, questa cooperazione fu intensificata su scala regionale, persino durante i periodi difficili a livello bilaterale. Solo così si può spiegare il rapido ritorno alla normalità nei rapporti di vicinato a metà degli anni settanta e la ricerca di nuovi orizzonti per lo sviluppo di rapporti economici ancora più intensi negli anni successivi.

## PRIBLIŽEVANJE IN MEDREGIONALNO SODELOVANJE: MEDSOSEDSKI ODNOSI JUGOSLAVIJE Z AVSTRIJO IN ITALIJO (1968–1978)

*Karlo RUZICIC-KESSLER*

Libera Università di Bolzano, Centro di competenza Storia regionale,

Via S. Croce, 7, 39042 Bressanone, Italija

e-mail: karlo.r.kessler@gmail.com

### POVZETEK

*V članku so analizirani odnosi med Jugoslavijo in njenimi sosednjimi državami, Avstrijo in Italijo, med leti 1968 in 1978, torej v času, ko so se Jugoslavija in obenem evropske države soočale s krizo. Namen te študije je razumeti, kateri dejavniki so v Beogradu, Rimu in na Dunaju prispevali k povečanju sodelovanja med tremi državami, ki so se po koncu druge svetovne vojne razlikovale po ideološkem ustroju in geopolitičnih opredelitvah, večkrat pa so se tudi znašle v medsebojnih sporih. Analiza vzponov in padcev teh odnosov v sedemdesetih letih je prikazana na podlagi preučevanja jugoslovanskih, avstrijskih in italijanskih virov, ki dokazujejo, da so kljub težavnim medsedskim odnosom države poskušale ohranjati dobro raven sodelovanja, kar bi lahko olajšalo ponovno vzpostavitev medregionalnega povezovanja, seveda potem, ko bi bili rešeni zunanje-politični problemi. Tako je moč razumeti procese, ki so vodili k medregionalnem povezovanju v tem delu Evrope, ki so ga mnogo let pretresala trenja in spori. Zatorej je možno reči, da so se odnosi Beograda do njenih sosednjih držav na zahodu razvijali vzporedno, kar ni bilo naključno, ampak je na to vplivalo dogajanje tako znotraj držav kot tudi po svetu.*

*Ključne besede: mednarodni odnosi, Jugoslavija, Italija, Avstrija*

## FONTI E BIBLIOGRAFIA

- ACS, AAM** – Archivio Centrale dello Stato, Roma (ACS), Archivo Aldo Moro (AAM).
- AJ 837, KPR** – Arhiv Jugoslavije, Beograd (AJ), fond 837, Kabinet Predsednika Republike (837, KPR).
- AJ 507, CKSKJ** – AJ, fond 507, Centralni komitet Saveza komunista Jugoslavije (507, CKSKJ).
- CNEL (1992)**: Documenti del CNEL. La comunità di lavoro Alpe Adria. Roma, CNEL.
- Dedijer, V. (1980)**: Dokumenti 1948, Vol. 3. Beograd, Rad.
- Die Zeit** – Hamburg.
- KA** – Kreisky Archiv, Wien.
- Kärntner Landeszeitung** – Klagenfurt.
- GU** – Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- La dichiarazione di Venezia** – 20. 11. 1978, <http://www.alpeadria.org/>.
- Nenni, P. (1983)**: I conti con la storia. Diari 1967–1971. Vol. 3. Milano, SugarCo.
- Osolnik, B. & M. Jančar (eds.) (1977)**: Problem manjšin v jugoslovansko-avstrijskih odnosih. Članki in dokumenti. Beograd, Jugoslovenska Stvarnost.
- Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik** – Wien.
- Procacci, G. (ed.) (1994)**: The Cominform. Minutes of the Three Conferences 1947/1948/1949. Milano, Feltrinelli.
- TNA FCO 33** – The National Archives, Kew-London, ex Public Record Office (TNA), Foreign Office, Western Department and Foreign and Commonwealth Office, Western European Department: Registered Files (R and WR Series), 1967–1989 (FCO 33).
- Vrhunec, M. (2001)**: Šest godina s Titom (1967–1973): Pogled s vrha i izbliza. Zagreb, Globus.
- Vuković, Z. (1989)**: Od Deformacija SDB do Maspoka i liberalizma: Moji stenografski zapisi 1966–1972. godine. Beograd, Narodna Knjiga.
- Yugoslav Survey (1974)**: Notes of the SFR of Yugoslavia and the Republic of Austria Concerning Current Problems between the Two Countries. Yugoslav Survey, V, 4, Beograd, 139–158.
- Yugoslav Survey (1985)**: Relations between Yugoslavia and Austria, 1966–1984. Yugoslav Survey, XXVI, 2, Beograd, 127–150.
- Ableidinger, A. (2005)**: Die Arge Alpen-Adria in der Zeit ihrer Gründung 1974–1978 (nach steirischen Quellen). Histoire des Alpes/Storia delle Alpi/Geschichte der Alpen, 10. Mendrisio, 147–163.
- Artisien, P. F. R. & S. Holt (1980)**: Yugoslavia and the E.E.C. in the 1970s. Journal of Common Market Studies, XVIII, 4, 355–369.
- Bajc, G. (2014)**: Dietro le quinte della visita di Tito a Roma nel 1971: il contesto locale e internazionale letto dalla diplomazia britannica. Annales, Ser. hist. sociol., 24, 4, 713–732.
- Banac, I. (1988)**: With Stalin against Tito. Cominformist Splits in Yugoslav Communism. Ithaca, Cornell University Press.



- Bianchini, S. (1995):** I mutevoli assetti balcanici e la contesa italo-jugoslava (1948–1956). In: Galeazzi, M. (ed.): Roma-Belgrado. Gli anni della guerra fredda. Ravenna, Longo, 11–37.
- Bucarelli, M. (2008):** La “questione jugoslava” nella politica estera dell’Italia repubblicana (1945–1991). Roma, Aracne.
- Bucarelli, M. (2018):** Economic Détente as a Means for better Diplomatic Relations: Italy’s Efforts towards Yugoslavia 1947–1949. In: Mueller, W., Greilinger, P. & K. Ruzicic-Kessler (eds.): The Alps-Adriatic Region 1945–1955. International and Transnational Perspectives on a Conflicted European Region. Wien, New Academic Press (in print).
- Calic, M.-J. (2010):** Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert. Bonn, C.H. Beck.
- Cattaruzza, M. (2007):** L’Italia e il confine orientale 1866–2006. Bologna, Il Mulino.
- Di Ruzza, M. (2009):** L’Austria e l’Alto Adige. La “Funzione di Tutela” austriaca verso il Sudtirolo nei rapporti diplomatici Roma-Vienna. Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Dimitrijević, V. (2000):** The 1974 Constitution as a Factor. In: Popov, N. (ed.): The Road to War in Serbia: Trauma and Catharsis. Budapest, CEU Press, 399–424.
- Dragišić, P. (2013):** Odnosi Jugoslavije i Austrije 1945–1955. Beograd, Institut za Noviju Istoriju Srbije.
- Garzia, I. (2004):** Un’equazione e molte incognite: l’Italia e la Jugoslavia nel sistema politico internazionale. In: Botta, F. & I. Garzia (eds.): Europa Adriatica: storia, relazioni, economia. Roma, Bari, Laterza, 3–13.
- Garzia, I., Monzali, L. & M. Bucarelli (eds.) (2011):** Aldo Moro, l’Italia repubblicana e i Balcani. Nardò, Besa.
- Gehler, M. (2009):** Österreichs Weg in die Europäische Union. Innsbruck, Studien-Verlag.
- Gehler, M. (2012):** Bruno Kreisky, Italien und die deutsche Frage. In: Gehler, M. & M. Guiotto (eds.): Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland. Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen 1945/49 bis zur Gegenwart. Wien, Böhlau, 173–208.
- Getter, M. (1990):** Yugoslavia and the European Economic Community: Is a Merger Feasible? University of Pennsylvania Journal of International Business Law, 11, 4, 789–810.
- Gibianskii, L. J. (2005):** The Trieste issue and the Soviet Union in the 1940s. In: Pirjevec, J., Bajc, G. & B. Klabjan(eds.): Vojna in mir na Primorskem: od kapitulacije Italije leta 1943 do Londonskega memorandumua leta 1954. Koper, Založba Annales, 357–390.
- Goldstajn, A. (1981):** The Relationship of Yugoslavia and the EEC. Common Market Law Review, 18, 4, 569–578.
- Grothusen, K. D. (1975):** Die Außenpolitik. In: Jugoslawien (= Südosteuropa-Handbuch Band 1), ed. Klaus-Detlev Grothusen. Göttingen, Vandenhoeck&Ruprecht, 150–187.
- Gstettner, P. (2004):** “... wo alle Macht vom Volk ausgeht”. Eine nachhaltige Verhinderung. Zur Mikropolitik rund um den “Ortstafelsturm” in Kärnten. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 33, 81–94.

- Halder, M. (2013):** Der Titokult. Charismatische Herrschaft im sozialistischen Jugoslawien. München, Oldenbourg.
- Heuser, B. (1989):** Western “Containment” Policies in the Cold War. The Yugoslav Case 1948–53. London, Routledge.
- Höll, O. (1988):** Das Minderheitenproblem in den österreichisch-jugoslawischen Beziehungen – Ein historischer Exkurs. In: Höll, O. (ed.): Österreich-Jugoslawien: Determinanten und Perspektiven ihrer Beziehungen. Wien, Braumüller, 205–251
- Ivanji, I. (2007):** Titos Dolmetscher. Als Literat am Pulsschlag der Politik. Wien, Promedia.
- Jakir, A. (2013):** Wirtschaft und Wirtschaftsreformen in den 1960er Jahren in Jugoslawien. In: Grandits, H. & H. Sundhaussen (eds.): Jugoslawien in den 1960er Jahren. Auf dem Weg zu einem (a)normalen Staat? Wiesbaden, Harrassowitz, 83–108.
- Jesih, B. (2004):** Der Zeitabschnitt von 1945 bis 1955. In: Nečak, D., Jesih, B., Repe, B., Škrilec, K. & P. Vodopivec (eds.): Slovensko-avstrijski odnosi v 20. Stoletju / Slowenisch-österreichische Beziehungen im 20. Jahrhundert. Ljubljana, Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete, 469–480.
- Klabjan, B. (2013):** Transnacionalne politike, nacionalna diplomacija? Slovenci in delovna skupnost Alpe-Jadran, 1978–1991. *Acta Histriae*, 21, 3, 409–426.
- Knodt, M. (2001):** Die Regionen in Europa. Informationen zur Politischen Bildung, 18, 66–76.
- Lampe, J. R. (2000):** Yugoslavia as History: Twice There was a Country. 2nd ed. Cambridge, University Press.
- Lees, L. M. (1997):** Keeping Tito Afloat. The United States, Yugoslavia, and the Cold War. University Park, Pennsylvania State University Press.
- Liedermann, H. (2002):** Österreichs Image im ehemaligen Jugoslawien. In: Rathkolb, O. et al. (eds.): Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990. Wien, Böhlau, 523–562.
- Maccotta, G.W. (1993):** Osimo visto da Belgrado. *Rivista di studi politici internazionali*, IX, 1, 55–67.
- Marković, P. J. (1996):** Beograd između istoka i zapada 1948–1965. Beograd, NIU.
- Mates, L. (1976):** Međunarodni odnosi socijalističke Jugoslavije. Beograd, NOLIT.
- Matscher F. (2005):** Die Minderheitenregelungen im Staatsvertrag. In: Suppan, A., Stourzh, G. & W. Mueller (eds.): The Austrian State Treaty. International Strategy, Legal Relevance, National Identity. Wien, Verlag der ÖAW, 783–819.
- Mišić, S. (2008):** Jugoslovensko-italijanski odnosi i čehoslovačka kriza 1968 Godine. In: Radić, R. (ed.): 1968 – Četrdeset godina posle. Beograd, Insitut za noviju istoriju Srbije, 293–312.
- Mišić, S. (2018):** Pomirenje na Jadranu. Jugoslavija i Italija na putu ka Osimskim sporazumima iz 1975. Beograd, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.
- Monzali L. (2004):** La questione jugoslava nella politica estera italiana dalla prima guerra mondiale ai trattati di Osimo (1914–1975). In: Botta, F. & I. Garzia (ed.s): Europa Adriatica. Storia, relazioni, economia. Roma, Bari, Laterza, 15–72.

- Obadić, I. (2014):** A Troubled Relationship: Yugoslavia and the European Economic Community in Détente. *European Review of History*, 21, 2, 329–348.
- Pallaver, G. (1993):** Südtirol 1943–1955. Internationale Aspekte. In: Pelinka, A. & A. Maislinger (eds.): *Handbuch zur neueren Geschichte Tirols*. Bd. 2: Zeitgeschichte. Innsbruck, Studien Verlag.
- Pirjevec, J. (1990):** Il gran rifiuto: guerra fredda e calda tra Tito, Stalin e l'Occidente. Trieste, Editoriale Stampa Triestina.
- Pirker, J. (2010):** Kärntner Ortstafelstreit: der Rechtskonflikt als Identitätskonflikt. Baden-Baden, Nomos.
- Pombeni, P. (2015):** L'autonomia sudtirolese nel quadro del secondo dopoguerra europeo. Tra problemi irrisolti e nuove conflittualità. In: Bernardini, G. & G. Pallaver (eds.): *Dialogo vince violenza*. Bologna, Il Mulino, 83–132.
- Poropat, L. (1996):** The Alpe-Adria Working Community 1978–1994. Trieste, RAFVG.
- Portmann, M. & K. Ruzicic-Kessler (2014):** Yugoslavia and its Western Neighbours 1945–1980. *Zeitgeschichte*, 5, 296–310.
- Ramet, S. P. (2006):** The Three Yugoslavias. State-Building and Legitimation 1918–2005. Bloomington, Indiana University Press.
- Ruzicic-Kessler, K. & P. Dragišić (2016):** Die jugoslawischen Kommunisten und die europäische Integration. In: Di Palma, F. & W. Mueller (eds.): *Kommunismus-Europa-Nation. Europapolitik und –vorstellungen der europäischen kommunistischen Parteien 1945–1989*. Paderborn, Schöningh, 138–157.
- Ruzicic-Kessler, K. (2014):** Italy and Yugoslavia: from distrust to friendship in Cold War Europe. *Journal of Modern Italian Studies*, 19, 5, 641–664.
- Sekelj, L. (2001):** SFRJ u potrazi za političkom zajednicom 1968–1988. In: Sekelj, L. (ed.): *Identitet: Srbi i/ili Jugosloveni*. Beograd, IES, 143–214.
- Spehnhjak, K. & T. Cipek (2007):** Disidenti, opozicija i otpor – Hrvatska i Jugoslavija 1945.–1990. *Časopis za suvremenu povijest*, 39, 2, 255–294.
- Stadlmayer, V. (2002):** Kein Kleingeld im Länderschacher. Südtirol, Triest und Alceide Degasperis 1945/1946. Innsbruck, StudienVerlag.
- Steininger, R. (1997):** Die Südtirolfrage 1946–1993. Vom Gruber-De Gasperi-Abkommen zur Beilegung eines europäischen Minderheitenkonflikts. In: Steininger, R. & M. Gehler (ed.): *Österreich im 20. Jahrhundert*. Bd. 2. Wien, Böhlau, 452–510.
- Steininger, R. (1999):** Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947–1969. 3 Vol. Bozen, Veröff. des Südtiroler Landesarchivs.
- Steininger, R. (2003):** South Tyrol. A Minority Conflict of the Ninetieth Century. New Brunswick, Transaction.
- Steininger, R. (2011):** Die Feuernacht. Und was dann? Südtirol und die Bomben 1959–1969. Bozen, Veröff. des Südtiroler Landesarchivs.
- Stourzh, G. (1998):** Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955. Wien, Böhlau.
- Sundhaussen, H. (1982):** Geschichte Jugoslawiens 1918–1980. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, Kohlhammer.

- Sundhaussen, H. (2007):** Geschichte Serbiens. 19.–21. Jahrhundert. Wien, Böhlau.
- Suppan, A., Stourzh, G. & W. Mueller (eds.) (2005):** The Austrian State Treaty 1955. International Strategy, Legal Relevance, National Identity. Wien, Böhlau.
- Urban, W. (1988):** Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Österreich und Jugoslawien 1955–1985. In: Höll, O. (ed.): Österreich-Jugoslawien: Determinanten und Perspektiven ihrer Beziehungen. Wien, Braumüller, 253–394.
- Valentin, H. (1998):** Kärnten und die Alpen-Adria-Idee. In: Rumpler, H. (ed.): Kärnten. Von der deutschen Grenzmark zum österreichischen Bundesland. Wien, Böhlau, 172–212.
- Vrsaj, E. (1975):** La cooperazione economica Alpe-Adria: Italia-Friuli Venezia Giulia, Jugoslavia-Slovenia, Austria-Carinzia. Trieste, Mladika.
- Zaccaria, B. (2016):** The EEC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968–1980. London, Palgrave Macmillan.
- Zaccaria, B. (2018):** La strada per Osimo. Italia e Jugoslavia allo specchio (1965–1975). Milano, FrancoAngeli.
- Zuccari, M. (2008):** Il ditto sulla piaga. Togliatti e il Pci nella rottura fra Stalin e Tito 1944–1957. Milano, Mursia

UN CONVITATO DI PIETRA? I FORWARD-BASED SYSTEMS E IL  
CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI DA NIXON A REAGAN*Alessandro LEONARDI*Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Lingue Letterature e Culture Straniere,  
Via del Valco di San Paolo 19, 00146 Roma, Italia  
e-mail: alessandroleonardi19@yahoo.it*SINTESI*

*L'articolo ha l'obiettivo di analizzare il ruolo dei Forward-Based Systems (FBSs) nelle trattative sovietico-statunitensi sul controllo degli armamenti. Utilizzando una vasta documentazione e un'ampia letteratura, il contributo presenta le fasi dei negoziati sul tema. Come tutte le trattative sui sistemi non-strategici, le discussioni sui FBSs chiamavano direttamente in causa gli interessi di sicurezza degli alleati europei di Washington, evidenziando le difficoltà nel bilanciare politica di controllo degli armamenti e deterrenza estesa. Politicamente e militarmente importanti per la NATO, questi armamenti erano guardati con preoccupazione dall'URSS, che ne richiese pertanto una limitazione sin dai SALT I (Strategic Arms Limitation Talks).*

*Parole chiave: Strategic Arms Limitation Talks – SALT, controllo degli armamenti, proliferazione nucleare, deterrenza estesa, détente, Intermediate-Range Nuclear Forces – INF*

A STONE GUEST? THE FORWARD-BASED SYSTEMS AND THE ARMS  
CONTROL NEGOTIATIONS FROM NIXON TO REAGAN*ABSTRACT*

*This chapter examines the role of Forward-Based Systems (FBSs) in the U.S.-Soviet negotiations on nuclear arms control. I do so by analyzing the evolution of the U.S. Arms Control Policy toward the FBSs. Building on the comparative analysis of declassified documentation and adjourned literature, the chapter will discuss if - and to what extent - the FBS's issue has influenced the course and the outcome of the Arms Control Talks. While NATO saw the FBSs as a tool to strengthen the credibility of extended deterrence, the USSR regarded them as a substantial factor in the global balance. Therefore, the Soviet stance toward the FBSs' place in the Arms Control Negotiations took shape accordingly: from the very beginning of the Strategic Arms Limitation Talks in 1969, until the resumption of the INF Talks in 1985, the USSR Delegations have constantly sought to constrain the deployment of U.S. Forward-based systems. Although wary of the Alliance-splitting effect of an eventual acquiescence to Moscow's demands, neither the Détente-reconciled Richard Nixon neither the confrontational-postured Ronald Reagan were ready to rebuff Soviet demands out of hand without exploring an half-way solution.*

*Keywords: Strategic Arms Limitation Talks – SALT, Nuclear proliferation, Arms Control, Extended Deterrence, Détente, Intermediate-Range Nuclear Forces – INF*

## INTRODUZIONE

Questo contributo si pone l'obiettivo di analizzare il ruolo ricoperto dai *Forward-Based Systems* (FBSs) nei negoziati tra Stati Uniti e Unione Sovietica sul controllo degli armamenti<sup>1</sup>. Schierati in basi situate sul territorio britannico dall'inizio degli anni '70, questi velivoli, i caccia-bombardieri FB-111H, equipaggiati con armamenti nucleari hanno contribuito in modo sostanziale alle capacità di dissuasione della NATO, colmando – anche se soltanto parzialmente – alcune lacune nell'arsenale atomico occidentale (Daalder, 1991, 302; Heuser & Stoddart, 2017, 458). Benché la letteratura sul processo di controllo verticale della proliferazione abbia dedicato ai FBSs uno spazio necessariamente – e per certi versi, comprensibilmente – più limitato rispetto alle questioni “centrali”<sup>2</sup>, l'esame della documentazione declassificata ha evidenziato l'elevata considerazione in cui erano tenuti questi armamenti, tanto dagli Stati Uniti e dagli alleati, quanto dai Sovietici. Infatti, i FBSs non soltanto hanno contribuito a fornire alla NATO la capacità di colpire il territorio sovietico nell'intervallo di tempo intercorso tra il ritiro dei missili balistici a intermedia gittata SM-78 *Jupiter* (1963) e lo schieramento dei missili cruise e *Pershing II*, deliberato nel dicembre 1979 e attuato a partire dal novembre 1983. Questi velivoli, in particolare gli FB-111H dell'USAF (*United States Air Force*), hanno rafforzato la cosiddetta deterrenza estesa, alleviando il ricorrente timore di abbandono (*fear of abandonment*) percepito da alcuni alleati europei senza, tuttavia, comportare un vincolo paragonabile a quello dei missili a intermedia gittata. Meno veloci, minacciosi e vulnerabili rispetto agli IRBMs di prima generazione, questi sistemi erano poi considerati più rassicuranti dal governo statunitense (*fear of entrapment*) poiché meno invitanti (*lucrative*) come obiettivo di un primo colpo sovietico (Daalder, 1991; Zaloga, 2002; Stoddart, 2012)<sup>3</sup>. Quest'ultima considerazione ha contribuito nel tempo a sedimentare una convinzione, radicata tanto

- 1 L'Aviazione statunitense in Europa (*United States Air Force Europe*, USAFE) dispiegò gli FB-111H presso la base della *Royal Air Force* (RAF) di Upper Heyford (Oxfordshire) e, dal 1977, presso il 48th Fighter Wing Lakenheath (Suffolk). Lo schieramento venne completato nel 1979, quando l'USAFE poteva disporre di 156 di questi sistemi.
- 2 La nozione di “central issue”, diversa da quella di *central systems*, nei colloqui sull'Arms Control è tuttavia discutibile poiché influenzata dalla sproporzione tra le fonti (soprattutto) primarie e secondarie occidentali – e statunitensi in particolare – e quelle di origine sovietica. Nei negoziati SALT (1969–1972 e 1972–1979) le questioni centrali furono: i sistemi MIRVs (*Multiple-Independently targetable Reentry Vehicles*) sui missili balistici intercontinentali terrestri (ICBMs) e imbarcati su sottomarini strategici (SLBMs), i missili da crociera a lungo raggio (+2.500 km) installati sui bombardieri strategici e sulle imbarcazioni e i missili balistici a base mobile. Nei colloqui sulle forze nucleari a raggio intermedio (1981–1983 e 1985–1987), per gli Stati Uniti e gli alleati considerarono questioni centrali i missili balistici a raggio intermedio (IRBMs), mentre i sovietici insistettero per inserire nella trattativa anche i sistemi nucleari (strategici) britannici e francesi, i caccia-bombardieri dispiegati nelle basi avanzate e i velivoli a doppia capacità (DCAs, *Dual-Capable Aircrafts*) imbarcati sulle portaerei americane.
- 3 Gli IRBMs di prima generazione (come gli statunitensi Thor e Jupiter e sovietici SS-4 e SS-5) erano alimentati a propellente liquido e richiedevano un tempo di preparazione al lancio prolungato, quantificabile in ore, mentre velivoli da combattimento sono pronti al decollo nell'arco di minuti. Questa caratteristica, unita alle devastanti e indiscriminate capacità di distruzione (determinate dalla combinazione di testate spropositate e sistemi di guida imprecisi) rendeva i primi IRBMs bersagli preferenziali per un primo colpo, aumentando l'incentivo dell'avversario a colpire per primo e intaccando la c.d. stabilità strategica.

nella comunità del controllo degli armamenti quanto nelle forze armate statunitensi, che le caratteristiche tecniche e le capacità operative dei FBSs portassero ad annoverare questi armamenti tra i sistemi “stabilizzanti”, in quanto non utilizzabili per un *first strike*. Sostanzialmente condivisa in seno ai Governi della NATO – dove, a partire dalla metà degli anni '70, si iniziò addirittura a paventare un vuoto nelle capacità di dissuasione dell'Alleanza – tale valutazione dei FBSs veniva totalmente rigettata dall'URSS, che considerava – non senza ragione – questi sistemi come parte integrante dell'arsenale strategico statunitense e, di conseguenza, ne richiese a più riprese l'inclusione nelle trattative. Il tentativo di rinviare la discussione su questi sistemi da parte dei delegati americani, per quanto motivato dalle considerazioni prima elencate, costerà a Washington una serie di concessioni a Mosca tanto nei SALT I (1969–1972), quanto nei successivi SALT II senza, tra l'altro, impedire ai delegati di Mosca di richiedere l'inclusione dei FBSs nei successivi colloqui INF. Le iniziative sovietiche, volte a coinvolgere nei negoziati bilaterali questi velivoli, verranno marginalizzate soltanto alla fine del 1985, quando il nuovo pensiero di Michail S. Gorbačëv inizierà a influenzare anche la politica di sicurezza.

#### COMPENSAZIONI E MODERNIZZAZIONE: LE OCCASIONI PERDUTE DELLA POLITICA DI LIMITAZIONE NUCLEARE, 1969–1974

##### **Conventio ad excludendum: FBSs americani e missili a medio raggio sovietici**

Avviati a Helsinki nel novembre 1969 e perfezionati nel maggio 1972 durante il vertice di Mosca tra Richard M. Nixon e Leonid I. Brèžnev, i negoziati SALT I avrebbero dovuto costituire l'asse portante di quella che, fin dal suo discorso inaugurale, il presidente statunitense aveva definito l'“Era dei Negoziati” (Garthoff, 1994a, 32, 143). Sebbene incentrati sui cosiddetti sistemi centrali, e in particolare su ICBMs e SLBMs, questi colloqui fornirono ai sovietici l'opportunità di ottenere una limitazione dei FBSs attraverso una trattativa bilaterale. La tematica, infatti, fu introdotta dalla delegazione di Mosca sin dal primo *round* negoziale (novembre 1969–aprile 1970)<sup>4</sup>. Sul tema lo stesso Kissinger – che aveva già iniziato a condurre una trattativa parallela a quella ufficiale insieme all'ambasciatore sovietico a Washington, Anatoly F. Dobrynin – aveva riconosciuto la portata del divario tra l'approccio americano e quello sovietico. Quest'ultimo era fortemente influenzato, oltre che dalla storia del proprio arsenale nucleare, anche dagli sviluppi militari del conflitto con la Repubblica popolare cinese (FRUS, 1969–1976/XXXIV, Doc.

4 Infatti, nelle sue relazioni al Presidente Nixon relative al primo mese di colloqui, il capo della delegazione americana, Gerard C. Smith, riportò come i sovietici avessero immediatamente richiesto la rimozione degli IRBM e MRBM dal novero dei sistemi da considerare nel negoziato. Benché si trincerasse nel totale riserbo sulle questioni che maggiormente stavano a cuore a Smith, ossia relazione i missili a testata multipla e ai sistemi ABM, la squadra negoziale guidata da Vladimir Semënov non esitò infatti a sollevare la questione delle Basi avanzate e delle porta-aerei statunitensi, introducendo un tema destinato a trascinarsi anche durante la prima fase dei negoziati sulle forze nucleari intermedie (INF, *Intermediate Nuclear Forces*).



63; FRUS, 1969–1976/XII, Doc. 77, 82, 84, 88; Kissinger, 1979, 183–184)<sup>5</sup>. Alla fine del gennaio 1970, durante una riunione del NSC (*National Security Council*)<sup>6</sup>, Kissinger ebbe modo di delineare i termini del divario concettuale che separava i sovietici dagli occidentali, aggiungendo che la questione sarebbe divenuta cruciale nella fase successiva dei SALT (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 53). Le considerazioni dell'Assistente del presidente per la Sicurezza Nazionale furono infatti sostanzialmente confermate dalle analisi della CIA, che il 19 febbraio 1970 presentò il suo studio sugli obiettivi sovietici nei colloqui per la limitazione degli armamenti strategici (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 53). L'Unione Sovietica, si leggeva nel rapporto, avrebbe potuto accettare, almeno in un primo momento, la contestuale esclusione degli IRBMs e delle FBSs dall'accordo iniziale (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 53)<sup>7</sup>. Il tema dei missili a medio raggio, quindi, fu ulteriormente marginalizzato nel corso della successiva primavera, proprio in seguito al timore di uno speculare coinvolgimento delle armi nucleari tattiche e delle FBSs nella trattativa. Qualora i sovietici avessero voluto includere nella discussione le forze nucleari della NATO, gli Stati Uniti avrebbero dovuto “lasciar cadere la questione degli IR/MRBMs come *quid pro quo* per uno speculare accantonamento da parte della delegazione di Mosca di ogni richiesta di coinvolgere nei SALT le armi nucleari tattiche in forza all'Alleanza atlantica”. Proprio nel corso della prima sessione nella capitale austriaca, la posizione sovietica sulla questione dei “sistemi a medio raggio” fu ulteriormente esplicitata il 20 aprile 1970, quando il capo della delegazione di Mosca, Semënov, presentò a Smith una bozza preliminare di accordo (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 72). Tale documento definiva “armi strategiche offensive” tutti quei sistemi capaci di colpire il territorio sovietico e, coerentemente, prevedeva che tutti gli armamenti schierati nelle basi avanzate venissero trasferiti nel territorio dello Stato proprietario, in questo caso gli Stati Uniti. Il governo americano avrebbe poi provveduto a dislocare i vettori in grado di portare armi nucleari (*delivery vehicles*, DV) in postazioni dalle quali non avrebbero potuto raggiungere obiettivi in URSS, oppure avrebbero dovuto procedere al loro ritiro dal servizio. Oltre a queste clausole, la bozza sovietica includeva il divieto a schierare o trasferire tale tipologia di armi sul territorio di paesi terzi (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 72). Le condizioni presentate da Semënov avevano l'obiettivo di spingere gli Stati Uniti a ritirare i propri aerei a medio raggio dalle basi avanzate, chiamando in tal modo in causa gli accordi di collaborazione militare esistenti tra Washington e i governi alleati

- 
- 5 Negli stessi mesi in cui le agenzie del Governo americano avevano intrapreso il lavoro di preparazione della proposta per i SALT, reparti sovietici e cinesi erano stati protagonisti di scontri armati lungo il fiume Ussuri. Sebbene caratterizzati da perdite relativamente contenute, questi ultimi destarono notevole preoccupazione a Mosca, dove si giunse persino a ipotizzare un attacco preventivo contro le installazioni militari di Pechino.
  - 6 Alla riunione presero parte anche il Primo Ministro del Regno Unito, Harold Wilson, e il Segretario del *Foreign and Commonwealth Office*, Michael Stewart.
  - 7 In merito ai missili a medio raggio, il rapporto sosteneva che non vi erano molte possibilità che i “Russi” si scostassero dalla “posizione assunta a Helsinki, secondo cui gli IRBM/MRBM non pongono alcuna minaccia alla sicurezza degli Stati Uniti, ma costituiscono una parte essenziale delle difese dell'URSS contro paesi terzi”. Secondo l'analisi dell'Agenzia di intelligence centrale, infatti, i sovietici avrebbero pertanto continuato a sostenere che “gli aerei statunitensi schierati nelle basi avanzate fossero una questione maggiormente pertinente”.

in Europa e Asia (un nuovo ed evidente riferimento all'accordo bilaterale del 1962 che legava gli USA alla Repubblica federale di Germania).

Nella prima metà del 1970 s'intensificarono pertanto i tentativi del Governo sovietico, al tavolo negoziale o attraverso i cosiddetti *backchannels*<sup>8</sup>, volti a ottenere qualche limitazione ai *Forward-based systems* nel negoziando accordo sugli armamenti strategici. Come spiegato dal capo delegazione sovietica, Semënov, e confermato da Nikolai S. Kišilov a Raymond L. Garthoff in una conversazione privata del 19 maggio 1970, le clausole relative a queste armi avrebbero potuto essere inserite all'interno del corpo principale del "trattato", oppure in un protocollo separato (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 80)<sup>9</sup>.

### **Una seconda "rata" per l'esclusione dei FBS: la compensazione per nuovi ICBMs sovietici**

Il 26 maggio 1970, Semënov introdusse nel dibattito un concetto destinato poi a determinare l'aspetto finale dell'accordo sulle armi offensive e, in ultima analisi, anche la strutturazione delle forze strategiche di Mosca fino alla fine della guerra fredda. Il capo-delegazione dell'URSS, infatti, propose di ritirare le richieste sugli FBS nel caso in cui l'Unione Sovietica ricevesse compensazioni in altre categorie d'armamento, specificando in una conversazione privata che questo "bonus" avrebbe dovuto riguardare gli ICBMs e gli SLBMs (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 80). Dal momento che ogni tentativo di includere i missili sovietici a medio raggio negli accordi di limitazione sembrava rafforzare la propensione sovietica a insistere sulla questione dei FBS, nella tarda primavera del 1970 maturò presso l'amministrazione Nixon un generale consenso verso un contestuale differimento delle due tematiche a negoziati futuri. Nella riunione del *Verification Panel* del 26 maggio 1970, infatti, fu sostanzialmente concordato di accettare una tacita intesa, in base alla quale gli Stati Uniti avrebbero messo da parte la richiesta di restrizioni agli IRBM/MRBMs e, contestualmente, l'URSS avrebbe rinunciato a coinvolgere i FBS nell'accordo (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 79). Di conseguenza, nella direttiva presidenziale *National Security Decision Memorandum* n° 69 del 9 luglio successivo, le proposte di limitazione dei sistemi a media e inter-media gittata erano scomparse, ad eccezione delle norme che avrebbero vietato la conversione delle basi di lancio per IRBMs in silos per missili intercontinentali (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 94). Nelle istruzioni supplementari, inviate alla delegazione americana, veniva meno anche la proposta di stabilire restrizioni ai missili da crociera lanciati da sottomarini o

8 Il più conosciuto tra i canali confidenziali di questa fase delle relazioni tra Stati Uniti e Unione Sovietica fu quello tra Henry Kissinger e Anatoly Dobrynin. Tuttavia, questa pratica fu utilizzata anche dalle delegazioni ufficiali ai SALT I. Questi *backchannels* furono utilizzati dai rappresentanti statunitensi Smith, Nitze e Garthoff, e dai sovietici Semënov e Kišilov.

9 L'intesa sui FBS sarebbe stata basata su tre capisaldi: a) l'impegno a non accrescere la flotta dei velivoli schierati nelle basi avanzate; b) L'assicurazione – o, preferibilmente, la garanzia – che questi sistemi d'arma restassero sotto il controllo statunitense; c) La presa in considerazione di uno scambio tra IR/MRBM e sistemi nelle basi avanzate.

imbarcati da natanti di superficie (*Sea-Launched Cruise Missiles*, SLCMs), vincolando poi il destino degli IRBM e ICBMs a base mobile (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 100).

Proprio nel momento in cui gli Stati Uniti avevano ormai rimosso le limitazioni sui MRBM/IRBMs dalle proposte sulle forze strategiche offensive, i dati collezionati dai servizi d'intelligence americani iniziarono a confermare un primigenio dispiegamento di nuovi sistemi d'arma, il cui ruolo non poteva ancora essere identificato. Alla fine del giugno 1971, il vicedirettore della CIA, difatti, sottopose al Presidente Nixon un rapporto sullo stato delle forze strategiche sovietiche che, oltre a mostrare un'accelerazione nella costruzione dei silos per gli ICBMs pesanti SS-9, segnalava la comparsa di un nuovo bombardiere ad ala variabile, cui il DOD aveva già assegnato il nome di *Backfire*, ma del quale non era ancora stato possibile determinare la missione principale (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 170). Come alcuni storici dell'arsenale nucleare sovietico hanno poi confermato, gli accordi con gli Stati Uniti sulla limitazione strategica erano destinati a fornire, ove necessario, un'altra giustificazione alla modernizzazione dei sistemi sub-strategici. L'intesa con Washington relativa all'inclusione degli ICBM assegnati a missioni regionali nel tetto massimo consentito per questa categoria di vettori (Bluth, 1992, 11–12; Bluth, 1995, 208), avrebbe infatti contribuito a spingere i sovietici alla ricerca della cosiddetta “parità assoluta” (Zaloga, 2002, 171–175; Haslam, 2015, 31–48). Laddove gli studi di Pavel Podvig e Christoph Bluth hanno mostrato come i programmi per un nuovo bombardiere medio e per gli IRBM mobili fossero già iniziati prima dell'inaugurazione dei SALT e degli scontri di confine con la Repubblica popolare cinese, l'accelerazione impressa a questi programmi tra il 1971 e il 1974 può essere messa in relazione alla prospettiva, ormai chiara ai dirigenti sovietici, di un accordo bilaterale permanente sulle armi strategiche. L'interesse sovietico per una parità formale, evidenziata dai numeri, avrebbe in questo caso contribuito a porre fine alla cosiddetta ‘stagnazione delle forze nucleari intermedie’ degli anni ‘60 (Zaloga, 2002, 120–122, 169–173).

La questione dei FBSs, che la delegazione statunitense ai SALT aveva ormai lasciato cadere insieme al tema dei missili a medio raggio, si sarebbe tuttavia ripresentata durante il vertice di Mosca del maggio 1972, che vide la prima visita al Cremlino di un Presidente americano. Nel corso delle discussioni precedenti la firma dell'accordo interinale, il segretario generale, Brèžnev, ottenne dagli Stati Uniti l'impegno a prendere in considerazione il problema dei *Forward-based systems* (FRUS, 1969–1976/XXXII, Doc. 322)<sup>10</sup>.

10 L'accordo interinale sulle forze strategiche offensive fu firmato nel corso dello stesso vertice di Mosca tra Nixon e Brèžnev. Con questa intesa temporanea, della durata di cinque anni, furono stabiliti i limiti dei rispettivi arsenali a 1.054 ICBMs e 656 SLBMs per gli USA e 1.409 ICBMs e 950 SLBMs (o 1.618 ICBMs e 740 SLBMs) per l'URSS. Oltretutto, uno dei risultati del summit fu la tacita accettazione da parte americana del diritto sovietico a costruire un numero di piattaforme di lancio (in questo caso sottomarini strategici armati di missili balistici) pari alla somma di quelle a disposizione degli Stati Uniti e dei loro alleati francesi e inglesi. Una volta accettato, questo principio avrebbe fornito ai sovietici l'opportunità di chiamare in causa le forze nucleari indipendenti di paesi terzi, creando un precedente potenzialmente alla base di tensioni all'interno della NATO, tra il governo di Washington e quelli di Londra e Parigi da una

## FORUM BILATERALE O MULTILATERALE? I FBSS TRA SALT E “MBFR”

L'inaugurazione dei SALT II nel novembre 1972 confermò agli Stati Uniti come, nonostante le intese raggiunte nel corso del vertice di Mosca, l'URSS avesse ancora interesse a convincere il governo americano a ridurre il numero dei propri velivoli nucleari e a doppia capacità (DCA) schierati nelle basi avanzate. Nel confermare “il proprio impegno nella politica di controllo degli armamenti”, il Governo sovietico inviò agli Stati Uniti un nota in cui si dichiarava disposto “a iniziare trattative volte alla conclusione di un accordo permanente”, le cui norme avrebbero riguardato anche le categorie d'armi escluse dall'*interim agreement* (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 1). Nella missiva, l'URSS reiterava la richiesta di ritirare i “veicoli in grado di trasportare armi nucleari” schierati nelle basi avanzate, smantellare queste ultime e liquidare le basi per SSBN presenti sul territorio di paesi terzi. Il governo di Mosca, tuttavia, si dichiarò disponibile ad avviare una discussione circa la proibizione di quegli armamenti “il cui dispiegamento avrebbe aumentato il rischio di guerra nucleare”, come i missili a base mobile e i *cruise* con gittata intercontinentale. Il Governo di Mosca si mostrava poi pronto a discutere in merito al cosiddetto “criterio di eguaglianza”, argomento in grado di toccare la sensibilità di parte del mondo politico statunitense, ma allo stesso tempo metteva in chiaro quali fossero le condizioni in base alle quali accettare una formula di “eguali aggregati” (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 1). Mentre, durante i SALT I, per gli Stati Uniti era stato possibile accettare una contestuale esclusione dei FBSs americani e degli MRBM/IRBMs sovietici, ben altra questione sarebbe stato trattare questi sistemi allo stesso modo una volta concordato la loro formale introduzione nel negoziato (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 4). Era possibile e opportuno includere negli aggregati i caccia-bombardieri FB-111 schierati in Europa, equiparandoli in tal modo ai missili nucleari e ai *veri e propri* bombardieri a medio raggio sovietici<sup>11</sup>?

La questione delle basi avanzate, come ammesso da Kissinger e Gerard Smith, non poteva essere presa in esame senza consultare gli alleati europei. Secondo il direttore dell'ACDA i partner della NATO avrebbero voluto discuterne nel corso della riunione del Consiglio atlantico del 9 novembre 1972, che si sarebbe svolto a poche ore dalla conclusione delle elezioni presidenziali americane. Nello stesso giorno della sua rielezione, Nixon ricevette da Henry Kissinger un documento riguardante le trattative di Ginevra sulle armi strategiche in cui, tra le altre tematiche, erano presentate quattro possibili posizioni alternative rispetto alla questione delle basi avanzate. La prima di esse avrebbe comportato la conferma della ‘posizione storica’ degli Stati Uniti, ovvero il rifiuto a trattare i FBSs prima del superamento delle divergenze sui sistemi strategici centrali. Mentre la seconda e la terza opzione prevedevano modesti aggiustamenti o un

---

parte. “Well, what are you going to do when the Soviets start leaking their unilateral statement on British/French subs? You can be sure they will leak it to the NATO countries if we don't disclose it”.

11 Per quanto le dimensioni esterne e il carico bellico utile dell'F-111 non facciano sorgere dubbi sulla capacità del velivolo di adempiere missioni strategiche regionali (la versione FB-111 fu difatti assegnata al Comando aereo strategico, SAC), la classificazione assegnata dal Dipartimento della Difesa porta necessariamente ad annoverarlo nella categoria dei caccia-bombardieri (F indica la categoria dei velivoli da caccia).

ulteriore differimento della discussione, la quarta prospettava l'inclusione nel negoziato delle forze nucleari statunitensi nelle basi avanzate e di tutti quei sistemi d'arma sovietici in grado di colpirle. In questa categoria, argomentava Kissinger, sarebbero stati annoverati missili a media e inter-media gittata, missili *cruise* lanciati da sottomarini e bombardieri medi, schiudendo un vero e proprio "Vaso di Pandora" (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 4). In vista della sessione preliminare, quindi, la Delegazione statunitense non avrebbe dovuto "sollevare la questione degli aerei e dei missili schierati nelle basi avanzate, o dei sottomarini dislocati all'estero", accettando di discutere la questione soltanto in caso di richiesta sovietica (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 7). I rappresentanti americani, tuttavia, dovevano "mettere in chiaro" che "la disponibilità degli Stati Uniti a discutere la questione non costituiva una legittimazione della concezione sovietica sul ruolo strategico di questi sistemi, che pertanto non potevano essere considerati un elemento nella composizione di un aggregato globale". In particolare, l'amministrazione e gli Stati Maggiori mettevano in preventivo ulteriori pressioni da parte dei Sovietici per l'inclusione dei sistemi delle basi avanzate nella trattativa e la richiesta di porre dei limiti ai programmi *Trident* e B-1 (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 11, 14). Benché persino lo stesso presidente avesse contemplato l'utilizzo dei nuovi programmi come moneta di scambio ("*bargaining chip*") durante i negoziati, l'esclusione dei FBSs nelle basi aeree e sottomarine da un accordo permanente era da considerare una condizione "essenziale" (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 17).

Il problema si presentava di non facile soluzione nel momento in cui si ricercava un accordo sulla base di uguali aggregati, che avrebbe comportato l'inclusione dei bombardieri strategici. Come anticipato dalle discussioni con alcuni esponenti della Delegazione sovietica nel mese di marzo 1973, i temi dei FBS e del non-aggiramento dell'accordo attraverso lo schieramento di "sistemi non-centrali" erano inclusi nella proposta di "Intesa" avanzata da Semënov il 6 aprile 1973. Oltretutto, nella bozza era sottolineata la necessità di mettere preventivamente al bando *sviluppo, sperimentazione e schieramento* di determinate categorie di armamenti, come nuovi velivoli strategici (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 19), missili da crociera di gittata intercontinentale ed SLCM con missione di attacco a terra (*Land-Attack Sea-Launched Cruise Missile*).

A partire dalla seconda metà del 1973 uno degli obiettivi principali della delegazione statunitense ai SALT fu la ricerca di un accordo che ponesse un freno all'installazione delle testate multiple indipendenti sui missili intercontinentali sovietici (Podvig, 2000, 213–222; Zaloga, 2002, 235), eventualità che veniva considerata come il preludio allo sviluppo di una capacità di primo colpo da parte di Mosca (FRUS, 1969–1976/XXXIV, Doc. 1–57; FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 27–47)<sup>12</sup>. Al fine di motivare i loro programmi di fronte ai negozianti americani, i sovietici avevano continuato a porre l'accento sulla maggiore vulnerabilità geografica della loro posizione, che esponeva il territorio dell'Urss a un numero di minacce maggiore. Sebbene la fonte di tale pericolo non

12 La sperimentazione dei primi ICBM sovietici dotati di MIRVs era iniziata il 26 dicembre 1972 con i test del missile SS-17 (MR UR-100). Il primo vettore equipaggiato con questa tipologia di *payload* a divenire operativo fu l'SS-18 (R-36M), entrato in servizio il 25 dicembre 1974.

venisse esplicitamente identificata dai delegati di Mosca, il riferimento alla Repubblica popolare cinese appariva evidente. La motivazione sovietica, secondo cui l'ampliamento di programmi relativi ai missili intercontinentali costituiva una risposta all'acuirsi delle minacce in ambito regionale, poteva apparire quantomeno pretestuosa agli statunitensi, i quali avrebbero considerato con meno allarme una risposta simmetrica da parte di Mosca (FRUS, 1969-1976/XXXIII, Doc. 36).

#### TRA NEGOZIATO E MODERNIZZAZIONE NUCLEARE: DAL VERTICE DI VLADIVOSTOK ALLA CRISI DEGLI "EUROMISSILI"

Per buona misura, in un sorprendente esempio di convergenza evolutiva delle concezioni strategiche, il Governo di Mosca aveva da tempo individuato la stessa soluzione del capo del Pentagono alla questione dell'equilibrio sul teatro asiatico, avviando i programmi per il bombardiere medio e per un nuovo IRBM (Zaloga, 2002, 171–173). L'aumento delle risorse allocate per nuovi sistemi d'arma di teatro aveva iniziato a sortire i suoi effetti già durante la prima fase dei SALT II e, in tal senso, potrebbe essere stato alla base di un progressivo avvicinamento sovietico alla posizione statunitense in merito agli eguali aggregati (ma non alle basi avanzate). Questi progressi tecnologici, manifestatisi già nel biennio 1971–1972, erano divenuti notevolmente più evidenti proprio all'inizio del 1974, quando l'*intelligence* statunitense aveva rilevato un palese *build-up* sovietico al confine con la Repubblica popolare cinese (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc.47), contro cui i sovietici avevano schierato un "centinaio di missili mobili" (Garthoff, 1994a, 602; Podvig, 2001, 390–394). La questione riguardava da tempo anche l'Europa, dove i sovietici avevano già dispiegato numerosi MRBM e IRBM, e dove iniziavano ad apparire i primi *Backfire*. Se lo schieramento del nuovo velivolo aveva in qualche modo contribuito ad ammorbidire la posizione sovietica in merito all'eguaglianza negli aggregati, allo steso tempo minacciava di alterare l'equilibrio nei teatri regionali, soprattutto quello relativo al Vecchio continente. Benché fosse presentato dai sovietici come un semplice ammodernamento dei precedenti bombardieri medi TU-16 e TU-22 *Blinder*, il *Backfire* consentiva invero un ulteriore miglioramento delle capacità militari sovietiche in Europa, dove l'URSS disponeva di una superiorità numerica nelle forze convenzionali, rinsaldata dallo schieramento degli IRBM a propellente liquido SS-4 ed SS-5 (Walsh, 2008, 117; Zaloga, 1989, 19–27; Daugherty, 2012)<sup>13</sup>. Dal 1963 in poi, questi ultimi avevano garantito ai sovietici un totale monopolio nella categoria dei missili a medio raggio in Europa, mentre gli Stati Uniti e la NATO avevano schierato un numero molto elevato di armi nucleari tattiche, installate su velivoli a corto e medio raggio e su missili balistici

13 Nella sola *Regione Centrale* (che nell'Area della NATO GLA – *Guidelines Area* comprendeva i territori di Repubblica federale di Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo mentre in quella del Patto di Varsavia, invece, annoverava la Repubblica democratica tedesca, la Polonia e la Cecoslovacchia) l'URSS e i suoi alleati disponevano di 58 divisioni equipaggiate con oltre 17.000 carri armati (19.000 secondo David Walsh) e 2.800 aerei da combattimento. Secondo Walsh (2008), la NATO poteva contare su 26 e ½ divisioni, 6.180 *tanks* e 1.637 velivoli.



nucleari a corto raggio (Daalder, 1991, 301–302)<sup>14</sup>, nessuno dei quali era in grado di colpire il territorio sovietico (ad eccezione dei *Pershing I* che, a seconda della località di schieramento, avrebbero potuto colpire l'exclave di Kaliningrad). L'eventuale inclusione dei sistemi schierati nelle basi avanzate nel computo delle armi strategiche, che ancora all'inizio del 1974 sembrava condizione necessaria per ottenere dai sovietici un accordo sulla base di eguali aggregati, sembrava inevitabilmente destinata a sollevare ulteriori dubbi all'interno dell'Alleanza atlantica sulla determinazione degli Stati Uniti a difendere gli interessi di sicurezza dei propri alleati anche di fronte a una proposta particolarmente allettante da parte di Mosca. I timori dei governi europei occidentali non sorgevano soltanto per il continuo riferimento sovietico agli arsenali nucleari nazionali (strategici) di Francia e Regno Unito, ma erano alimentati anche dalle voci di una possibile trattativa estesa stavolta agli armamenti nucleari statunitensi schierati in Europa. L'amministrazione Nixon, e in particolare lo staff del Dipartimento di Stato, guidato da Henry Kissinger dal settembre 1973, aveva preso in esame questa eventualità in riferimento a un altro forum negoziale: i cosiddetti colloqui per la riduzione reciproca e bilanciata delle forze in Europa (MBFR, *Mutual and Balanced Force Reductions*: Keliher, 1980; Brady, 1981; Freedman, 1989, 387–396; Garthoff, 1994a, 533; Bluth, 1999; Bluth, 2012; Bluth 2016)<sup>15</sup>. Collegati alla più ampia Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), questi erano stati inaugurati nel gennaio 1973 proprio su pressione degli Stati della NATO con l'obiettivo di attenuare lo squilibrio nelle forze armate in Europa centrale, dove, soprattutto dopo l'intervento sovietico in Cecoslovacchia nell'agosto 1968 il Patto di Varsavia godeva di una superiorità numerica sostanziale<sup>16</sup>. Mentre, tra il febbraio e il novembre 1974, gli Stati Uniti iniziarono a manifestare una maggiore flessibilità in merito all'inclusione di limiti collaterali ai FBSs, soprattutto se propedeutici alla stipulazione di un accordo definitivo basato sull'eguaglianza dei sistemi strategici centrali e delle MIRVs, la crescente preoccupazione degli alleati europei occidentali per l'equilibrio delle forze muoveva in senso opposto alla disponibilità americana (FRUS, 1969–1976/XXXIX, Doc. 345). Questa determinazione europea si sarebbe manifestata tanto nel

14 Fino al 1975 gli Stati Uniti e la NATO avevano dispiegato in Europa occidentale 6.954 testate nucleari tattiche. Di queste, 1929 unità erano installate su 808 velivoli da combattimento in forza all'USAFE e alla RAF (122 a lungo raggio e 686 a medio raggio). Delle restanti 5.025 testate, soltanto 293 erano abbinata a missili balistici *Pershing Ia*, mentre 3.260 erano dispiegate su sistemi missilistici a corto raggio e su obici da 155 mm e 8" (1.198 sugli obsoleti *Honest John*, 32 sui *Sergeant*, 180 sui più moderni *Lance* e 1.850 sui pezzi d'artiglieria), 1.090 erano destinate ai sistemi difensivi (720 SAM Nike Hercules e 372 mine nucleari ADM, *Atomic Demolition Munitions*) e 380 erano cariche di profondità in funzione anti-sommergibile.

15 L'acronimo MBFR non fu adottato ufficialmente a causa delle resistenze degli Stati del Patto di Varsavia ad accettare l'accezione di "riduzioni bilanciate". Quest'ultimo riferimento costituiva la parte essenziale della proposta del 25 giugno 1968, presentata dalla NATO ai governi del Patto di Varsavia per l'apertura di un negoziato sul disarmo in Europa (Haftendorn, 2006, 96). La denominazione ufficiale dei colloqui è *Conference on the Mutual Reduction of Forces and Armaments and Associated Measure in Central Europe* (MURFAAMCE).

16 Sul rapporto tra intervento parte del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia ed equilibrio tra i due blocchi in Europa centrale, vedere Garthoff, 1994a, 130–135; per la prospettiva statunitense, cfr. FRUS, 1969–1976/XXXIX, Doc. 340; gli obiettivi e gli strumenti dei Governi del Patto di Varsavia nei negoziati MBFR sono stati descritti da Christoph Bluth (2012).



forum più consueto, le riunioni degli organismi della NATO, tanto nella Conferenza per la riduzione degli armamenti di Vienna. Tra l'altro, per gli Stati Uniti, emerse sin da allora un nuovo problema di classificazione: se i sistemi nelle basi avanzate non dovevano essere considerati strategici, quanti di questi vettori avrebbero dovuto essere inseriti nel novero delle armi nucleari da ridurre? E quali armi nucleari tattiche avrebbero dovuto essere considerate come FBS? Nelle parole di un influente funzionario del Dipartimento di Stato, quale Seymour Weiss<sup>17</sup>, gli Stati Uniti “non potevano essere penalizzati due volte dai Russi” sui sistemi avanzati, una volta nei SALT, un'altra negli MBFR. Una delle principali debolezze dell'arsenale atomico della NATO, l'obsolescenza di alcuni sistemi, avrebbe potuto paradossalmente fornire una soluzione al dilemma di fronte al quale, tanto a Ginevra quanto a Vienna, i negoziatori americani si trovavano di fronte. L'incipiente ritiro di alcuni strumenti di lancio e relative testate poteva infatti essere utilizzato al tavolo delle trattative per spingere i sovietici a rimuovere dall'Europa centrale alcune divisioni meccanizzate (FRUS, 1969–1976/XXXIX, Doc. 135).<sup>18</sup> Nella prima metà del 1974 la posizione statunitense venne ulteriormente rielaborata, tenendo in debita considerazione le linee guida della Risoluzione NSDM 242 (FRUS, 1969–1976/XXXV, Doc. 31), nella quale era stata delineata anche una prima razionalizzazione dell'impiego del vasto comparto delle armi nucleari tattiche (Walsh, 2008, 17–18; Freedman, 2003, 360–365). Queste ultime, secondo il Segretario alla Difesa, Schlesinger, avrebbero potuto contribuire a “scongellare i negoziati MBFR” entro il 1975, favorendo indirettamente l'aggiornamento della strategia dissuasiva anche all'interno della NATO (FRUS, 1969–1976/XXXIX, Doc. 348).

In questo periodo emerse con maggior chiarezza il vincolo tra le iniziative volte a estendere all'Europa la politica di controllo degli armamenti e la percepita necessità di rendere applicabile la strategia della risposta flessibile. La gerarchia delle priorità tra questi due elementi non veniva ancora definita, dal momento che, proprio in quei mesi, il processo di distensione politica raggiungeva, almeno in Europa, uno dei suoi momenti più alti. Gli stessi Stati Uniti, in cui l'amministrazione Nixon era travolta dal caso Watergate, sembrarono al momento inclini a sacrificare i programmi militari considerati meno necessari. Alcuni esponenti del Governo, tra cui lo stesso Schlesinger, esprimevano paradossalmente la speranza che “l'insistenza sovietica” per la riduzione delle TNF sul territorio NATO servisse a evitare agli Stati Uniti una riduzione unilaterale (“*SecDef said we should implore the Russians to keep asking for nuclear. Throwing in Option III permits us to remove an albatross from our necks – and gets the tank army*”; FRUS, 1969–1976/XXXIX, Doc. 348). La posizione del Segretario alla Difesa era condivisa anche dal rappresentante americano agli MBFR, l'ambasciatore Stanley Resor, che concordava sulla

17 Weiss ricoprì la carica di Direttore dell'ufficio degli Affari Politico-Militari del Dipartimento di Stato dal 6 agosto 1973 al 17 gennaio 1974

18 Questa soluzione, illustrata vagamente dallo stesso Kissinger ad Anatoly Dobrynin già nell'aprile 1973, prevedeva una riduzione del 20 per cento delle armi nucleari statunitensi schierate sul territorio della Repubblica federale di Germania, cui da parte sua, l'Unione Sovietica avrebbe fatto corrispondere un taglio in uguale proporzione delle sue divisioni corazzate. L'alternativa, nota come Opzione III, prevedeva il ritiro di 1.000 testate nucleari, 36 missili *Pershing I* e 54 caccia-bombardieri F-4 *Phantom* armati di armi nucleari.

strategia negoziale volta a presentare l'inevitabile smantellamento di alcuni sistemi d'arma come preludio a un processo di modernizzazione. Si sarebbe dovuto mettere in chiaro ai sovietici, sia privatamente sia davanti ai loro alleati, che i velivoli più anziani e i missili nucleari tattici sarebbero stati ritirati, ma soltanto contestualmente allo schieramento di armamenti migliori e con maggiore gittata (*"We can meet with them privately and ask how they would like another 1,000 Lance on the NGA and Pershing II"*). L'idea dell'amministrazione era quella di far percepire ai rappresentanti dell'Unione Sovietica un senso di opportunità e di urgenza, in modo da ottenere la riduzione delle forze corazzate in Europa centrale in cambio dello smantellamento di armi obsolete (*"SecDef stated that we could send the Soviet a personal message from him to the effect that if they delay for a year they will regret it"*: FRUS, 1969-1976/XXXIX, Doc. 348). In questa fase, sebbene i programmi di sviluppo dei vettori (aerei e missilistici) a medio raggio avesse ripreso un certo vigore, l'obiettivo degli Stati Uniti sembrava principalmente quello di utilizzare la "leva nucleare" per ottenere una riduzione asimmetrica delle forze convenzionali sovietiche sul fronte centrale (FRUS, 1969-1976/XXXIX, Doc. 349). L'utilizzo della questione atomica con i sovietici avrebbe inevitabilmente richiamato in causa i negoziati sulle armi strategiche, il cui progresso era ostacolato dalla questione dei sistemi a testata multipla e dalla preoccupazione di Mosca e Washington per i rispettivi programmi di modernizzazione (FRUS, 1969-1976/XXXIII, Doc. 72). Proprio negli ultimi giorni della presidenza di Nixon, un Kissinger sempre più in controllo della politica estera statunitense propose di istituire un legame vero e proprio tra i SALT, gli MBFR e la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Difatti, il Segretario di Stato aveva ormai maturato la convinzione che "stavolta si sarebbe rivelato impossibile raggiungere un accordo sulle armi strategiche senza un'intesa sui sistemi d'arma nelle basi avanzate"<sup>19</sup>. Nel processo di elaborazione di un eventuale *package nucleare*, che avrebbe coinvolto sia le armi tattiche che quelle strategiche, la priorità doveva essere accordata alla definizione di una nuova proposta per i negoziati SALT. Questa decisione faceva sì che gli Stati Uniti decidessero di non discutere la proposta di riduzione dell'arsenale nucleare tattico con gli alleati della NATO e, di conseguenza, non presentassero alcuna nuova offerta negoziale in tal senso negli MBFR. Nel momento in cui furono approvate le istruzioni per le delegazioni statunitensi impegnate nelle trattative di Vienna e Ginevra (FRUS, 1969-1976/XXXIX, Doc. 75, 351), agli ambasciatori Johnson e Resor venne richiesto di non sollevare la questione delle armi nucleari tattiche con i sovietici, limitandosi alle rassicurazioni relative al "non aggiramento". In tal modo, mentre la squadra negoziale di Ginevra avrebbe cercato di ottenere il tanto sospirato accordo sull'eguaglianza negli aggregati strategici, la proposta del pacchetto nucleare per gli MBFR avrebbe potuto essere discussa esclusivamente in ambito NATO. Tuttavia, nei mesi successivi apparve evidente come il tema del collegamento che i sovietici avevano istituito tra FBS e eguaglianza negli aggregati non poteva essere affrontato soltanto allacciando i SALT II agli MBFR. Di ritorno dalla sessione dei negoziati di Ginevra, l'ambasciatore Alexis U. Johnson riferì che la delegazione di

19 "Ho pensato a migliaia di soluzioni per escludere gli FBS, ma non funzioneranno", avrebbe ammesso Kissinger nel corso di una riunione del Consiglio per la sicurezza nazionale (FRUS, 1969-1976/XXXIII, Doc. 72).

Mosca aveva nuovamente sollevato la questione delle forze nucleari della Repubblica popolare cinese (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 81), facendo particolare riferimento a nuovi sottomarini e missili lanciati da terra<sup>20</sup>. In questo contesto, il viaggio di Kissinger a Mosca (23–27 ottobre 1974) si presentava come l'occasione adatta per raggiungere un accordo con i sovietici in vista del summit tra Ford e Brèžnev, in programma per il novembre successivo. Nelle sue conversazioni con il leader sovietico, il segretario di Stato poté finalmente rilevare un primo mutamento di posizione, dal momento che il suo interlocutore non aveva fatto riferimento a “compensazioni per i *Forward-based systems* americani” (FRUS, 1969–1976/XXXIII, Doc. 85). Anche sugli “aggregati” la risposta sovietica si rivelò meno rigida che in passato, sebbene Brèžnev rivendicasse ancora il diritto a schierare 200 vettori strategici (*Strategic Delivery Vehicles*, SDV) più degli Stati Uniti nell'intervallo di tempo tra l'entrata in vigore del nuovo accordo e il 1985 (“*He proposed 2400 for the Soviets and 2200 for the U.S., with the U.S. achieving ‘rights’ to 2400 in 1985*”). Tuttavia, benché tornasse a richiedere un'asimmetria a proprio favore come contrappeso alle flotte SLBM britanniche e francesi<sup>21</sup>, alla fine del 1974 la stessa leadership di Mosca si mostrò ancora interessata alla conclusione di un accordo con gli Stati Uniti, anche a costo di concessioni *apparentemente* dolorose. Il summit tra Ford e Brèžnev si svolse tra il 23 e il 24 novembre vicino a Vladivostok, nell'estremo oriente russo, dove i due statisti si accordarono per un tetto massimo di 2.400 vettori strategici, di cui non oltre 1.320 avrebbero potuto essere missili dotati di MIRVs (Ford, 1979, 213–214). Dal punto di vista statunitense, l'aver raggiunto un'intesa sulla base di eguali aggregati poteva essere salutato con una certa soddisfazione, poiché i sovietici avevano accettato di escludere tanto gli FBSs quanto le forze nucleari britanniche e francesi dall'accordo.

### Un vincolo inscindibile? FBSs, Backfire e SS-20

Benché l'evoluzione della politica sovietica sulle armi di teatro sia stata fortemente condizionata da fattori interni, numerose analisi hanno spiegato la decisione di mettere in servizio gli SS-20 anche alla luce dell'incapacità sovietica di ottenere dagli Stati Uniti un accordo sulla limitazione dei sistemi nelle basi avanzate (Wettig, 2009). Se è infatti possibile che la *rivoluzione* dei moderni missili da crociera abbia avuto un ruolo nel determinare la *magnitudine* dello schieramento degli SS-20, lo sviluppo di questi ultimi era stato deliberato almeno tre anni prima della sperimentazione dei primi ALCMs, precedendo di oltre un lustro l'ingresso dei GLCM nel dibattito strategico occidentale. Quando l'Ufficio politico del Comitato centrale del PCUS si riunì per deliberare il dispiegamento

20 Il fatto che l'arsenale di Pechino avesse sostituito le armi britanniche e francesi come motivazione principale del vantaggio sovietico negli aggregati, veniva interpretato come un segnale di flessibilità da parte di Mosca.

21 Nel 1972 la quota di compensazione per gli SLBM degli alleati francesi e inglesi ammontava a 84 missili. Il differenziale di 200 SLBM non era al momento giustificabile dalla crescita degli SLBM degli alleati che, tra l'altro, non avevano ancora installato sistemi a testata multipla sui propri vettori sottomarini. La richiesta sovietica in realtà era in contraddizione con la *loro* stessa dichiarazione unilaterale allegata all'accordo interinale del 26 maggio 1972 (Unilateral Statements Regarding the Interim Agreement, in: Graham, 2002, 342–343).

degli SS-20, Ustinov sostenne la necessità del sistema, sottolineandone la funzione deterrente contro i FBSs. Secondo il ministro della Difesa, infatti, i *Pioneer* avrebbero risolto il perdurante problema dell'accerchiamento del territorio sovietico, determinato dalla panoplia di armi nucleari americane disseminate nelle basi avanzate in Europa e Asia, oltre alla panoplia di armamenti non-strategici imbarcati nelle portaerei e nei sottomarini d'attacco (Wettig, 2009, 83). Dal punto di vista militare poi, la scelta di schierare gli SS-20 in Europa sarebbe stata motivata con la necessità di dissuadere la NATO da un primo impiego delle armi nucleari tattiche, contribuendo in tal modo ad assicurare all'URSS e ai suoi alleati un vantaggio nell'escalation (Wettig, 2009, 84; Haslam, 2015, 36–37; Glantz, 2010, 79)<sup>22</sup>. In questo senso, Gerhard Wettig non concorda con la tesi di Garthoff, secondo cui il dispiegamento massiccio dei nuovi IRBM sovietici avesse l'obiettivo di controbilanciare l'introduzione di nuovi sistemi d'arma americani della stessa categoria (Wettig, 2009, 84; Garthoff, 1994a, 958–974). Lo stesso Jonathan Haslam ha indicato nella relazione tra FBSs e SALT un elemento centrale nella decisione sovietica di sviluppare e schierare il nuovo missile, marcando tuttavia una certa differenza dalle ricostruzioni che fanno risalire lo sviluppo del nuovo IRBMs alla seconda metà degli anni Sessanta (Haslam, 2015, 36–37)<sup>23</sup>.

#### FORWARD-BASED SYSTEMS, EUROMISSILI E INF TALKS: DALLA CRISI DELLA DÉTENTE A GORBAČEV

Se fino allo schieramento degli SS-20 le amministrazioni Nixon e Ford avevano potuto concepire la possibilità di accettare qualche limitazione dei propri FBSs, il dispiegamento del nuovo missile mobile e l'entrata in servizio dei Backfire non solo allontanò tale ipotesi, ma contribuì a togliere la sordina ai programmi di modernizzazione nucleare della NATO. Di conseguenza, tra il 1976 e il 1979, il principale obiettivo della politica occidentale sui sistemi medio raggio fu quella di trovare una soluzione al complesso dilemma tra rafforzamento delle capacità di attuazione della strategia atlantica e coinvolgimento dei nuovi armamenti sovietici nei negoziati sul controllo degli armamenti. I negoziati interni all'Alleanza atlantica, che hanno portato alcuni autori a definire “infra-sistemica” la crisi degli Euromissili, nel dicembre 1979 portarono alla faticosa approvazione della *dual track decision*, con cui il Consiglio atlantico (NAC) decise di proporre all'URSS una limitazione dei propri IRBMs entro la fine del 1983. Qualora tale scadenza fosse trascorsa senza un accordo, la NATO avrebbe dispiegato una forza missilistica composta da 464 missili cruise terrestri (GLCM) e 108 MRBMs Pershing II. Concentrandosi sulla limitazione dei sistemi missilistici, la doppia decisione indicava chiaramente come Stati Uniti e alleati non soltanto considerassero la componente balistica come l'elemento più

22 In caso di escalation verso il conflitto nucleare a livello continentale, gli obiettivi dei missili a medio raggio sarebbero stati: 1) sistemi nucleari strategici e tattici nemici e gli *stockpile* atomici; 2) centri legati all'industria militare; 3) centri comando, controllo e comunicazione nemici; 4) consistenti assembramenti di forze militari nemiche; 5) Centri di comunicazione e altri obiettivi secondari.

23 Secondo Haslam (2015, 35) la data di riferimento per lo sviluppo del vettore è il 1971.

minaccioso dello schieramento sovietico, ma ritenessero ormai irrealistica una possibile limitazione dei velivoli schierati nelle basi avanzate. Il tempo delle compensazioni e delle aperture alle limitazioni di sistemi considerati essenziali era quindi finito, dal momento che la *dual track* costituiva soltanto l'ultima di una serie di decisioni delle amministrazioni americane che avevano l'obiettivo di rafforzare il dispositivo militare statunitense e occidentale (Garthoff, 1994b, cap. 27; Njølstad, 2004, 163–187; Walsh, 2008, 17–24).

Apparve quindi sorprendente che una maggiore flessibilità sul possibile coinvolgimento dei FBSs si manifestasse in un'offerta negoziale avanzata dall'amministrazione guidata da Ronald Reagan, ossia dal “candidato anti-Détente”, che aveva definito il SALT II “fatalmente difettoso”. Eletto con un margine sostanziale nel novembre 1980, il presidente repubblicano aveva affiancato una circoscritta disponibilità di dialogo a un cospicuo aumento delle spese militari e a una retorica da guerra fredda. Tuttavia, soprattutto su pressione del Dipartimento di Stato guidato da Alexander M. Haig e degli alleati europei, l'amministrazione aveva avviato le trattative per la “limitazione e la riduzione delle armi nucleari a gittata intermedia” con il governo di Mosca. Alla vigilia dell'inizio dei negoziati il presidente Reagan aveva reso pubblica l'offerta negoziale statunitense, l'Opzione Zero, in base alla quale il governo di Washington avrebbe cancellato lo schieramento dei GLCMs e Pershing II qualora l'URSS avesse eliminato tutti i suoi missili IRBMs (SS-20, SS-4 e SS-5). Benché quest'offerta sembrasse manifestare una strategia ultimativa verso l'URSS, essa non costituiva un'offerta immodificabile. Difatti, posti dinnanzi al rifiuto e alle proposte sovietiche, già nella primavera del 1982, Dipartimento di Stato, Agenzia per il Controllo degli armamenti e il disarmo (ACDA) e il capo della delegazione americana, Paul Nitze, si mostrarono sempre più disponibili ad ascoltare le voci di quegli alleati europei, Germania federale in testa, che chiedevano una maggiore flessibilità negoziale agli Stati Uniti. Un adattamento della proposta, tuttavia, era visto dagli alleati NATO come funzionale a un accordo interinale che legittimasse anche uno schieramento più modesto di quello previsto nel dicembre 1979. In questo quadro fu concepita l'iniziativa del capo-negoziatore americano, Nitze, che elaborò uno schema d'intesa col suo omologo sovietico, Yuli Kvitsinski, durante la celebre “passeggiata nei boschi” del Giura<sup>24</sup>. Il compromesso, raggiunto il 16 luglio 1982, oltre a prevedere la cancellazione dello schieramento dei *Pershing II* (la componente dello schieramento missilistico più temuta dai sovietici), contemplava una riduzione dei FBSs da 228 (63 F-111 e 165 FB-111) a 150 unità, in cambio di una parallela riduzione della flotta di bombardieri medi (*Backfire*, *Blinder* e *Badger*) da parte sovietica. Rispetto alla parte più sostanziale dell'accordo, quella relativa alla riduzione degli SS-20 e alla cancellazione dei *Pershing II*, le reciproche concessioni sugli “aerei a medio raggio” erano da considerarsi limitate. Da un lato, gli Stati Uniti avrebbero ottenuto una corposa riduzione della flotta di bombardieri di Mosca da oltre 800 unità (secondo le stime americane) a circa 150 velivoli in cambio del ritiro di circa ottanta bombardieri in procinto di esseri rimossi dal servizio attivo<sup>25</sup>. Per buona misura e pur operando le riduzioni più sostanziali, il governo sovietico

24 The Reagan Files, Memorandum of Conversation, July 16, 1982.

25 The Reagan Files, Memorandum of Conversation, July 16, 1982, Paper F, 1.

avrebbe potuto rispettare i limiti dell'accordo senza intaccare la propria flotta di *Backfire*, che nel 1982 annoverava circa 114 TU-22M.

Sebbene la bozza di compromesso Nitze-Kvitsinski venisse respinta tanto dai principali esponenti dell'amministrazione americana quanto dal governo sovietico, l'avvicinarsi della scadenza del dicembre 1983 convinse entrambe le parti ad avanzare nuove proposte. Queste ultime, tuttavia, furono elaborate e presentate in una fase di ulteriore irrigidimento delle relazioni bilaterali, determinato da iniziative statunitensi quali l'annuncio della SDI e il discorso sull'Impero del Male pronunciato da Reagan nel marzo 1983 e reso nel breve periodo irreversibile dall'abbattimento dell'aereo di linea sudcoreano KAL 007 nell'estate successiva. Tuttavia, indicative tanto di flessibilità negoziale quanto di una politica di controllo degli armamenti erratica, le proposte negoziali del 1983 contenevano dei reali elementi di innovazione. Nell'ambito di una più estesa rielaborazione della politica statunitense verso l'URSS (FRUS, 1981–1988/III, Doc. 258)<sup>26</sup>, all'inizio dell'anno l'amministrazione Reagan tentò di smuovere l'impasse nei negoziati INF attraverso una serie di offerte. Dapprima, il governo americano autorizzò Nitze a proporre ai sovietici un'intesa basata su cinque criteri<sup>27</sup>, poi, dopo le riunioni degli organi di consultazione atlantici<sup>28</sup>, quali il Gruppo di pianificazione nucleare, emanò una nuova direttiva recante i termini di una vera e propria offerta ai sovietici<sup>29</sup>. Il rifiuto sovietico di prendere in considerazione l'offerta statunitense<sup>30</sup>, accompagnato dallo speculare rifiuto statunitense di accettare una riduzione dello schieramento degli SS-20 al numero di testate schierate sugli SLBMs di Francia e Regno Unito, costituì il presupposto per quelle che Richard Burt avrebbe definito “le proposte dell'undicesima ora”. Queste furono avanzate da entrambe le parti, che sembrarono disponibili a forzare alcune delle proprie precondizioni. Difatti, dopo aver prospettato una sostanziale riduzione degli SS-20 schierati in Europa, tra la fine di ottobre e l'inizio di novembre 1983, il governo sovietico lasciò intendere agli Stati Uniti che, in ultima analisi, avrebbe potuto tollerare un modesto schieramento di GLCMs sul territorio britannico qualora la NATO avesse rinunciato a dispiegare i missili sul continente europeo. Per buona misura, in un ultimo sforzo per conciliare l'attuazione del *deployment track* e un accordo temporaneo coi sovietici, l'amministrazione statunitense approvò una nuova direttiva, la NSDD-14, in base alla quale la delegazione guidata

26 Sintetizzata nella risoluzione NSDD 75 (*National Security Decision Directive* n°75) (FRUS, 1981–1988/III, Doc. 258).

27 “1) Un accordo avrebbe dovuto: 1) prevedere eguaglianza nei diritti e nei limiti tra Stati Uniti e URSS; 2) prendere in considerazione esclusivamente i sistemi di Stati Uniti e Unione Sovietica; 3) imporre limiti ai missili INF a prescindere dalla loro ubicazione e non comportare un trasferimento del problema della sicurezza dall'Europa all'Estremo Oriente; 4) non deve indebolire il contributo degli Stati Uniti alla capacità di difesa e dissuasione convenzionale della NATO; 5) essere verificabile.” (CIA FOIA, ERR, INF: Nitze-Kvitsinski luncheon, 26 January 1983). Per un resoconto cfr. Glitman, 2006, 84.

28 CIA FOIA, ERR, INF: Memorandum from Michael O. Wheeler of the National Security Council Staff, March 17, 1983.

29 RRPL, NSDD, National Security Decision Directive n° 86 (U.S. Approach to INF Negotiations), March 28, 1983.

30 Quest'ultima comprendeva un accordo in base al quale gli Stati Uniti avrebbero dispiegato un numero inferiore di vettori in cambio di una riduzione allo stesso livello nel numero di testate schierate sugli SS-20. Cfr. RRPL, NSDD, National Security Decision Directive n° 86 (U.S. Approach to INF Negotiations), March 28, 1983.



da Nitze doveva essere “preparata a prendere in considerazione alcune proposte relative agli aerei da combattimento”<sup>31</sup>. I delegati americani pertanto avrebbero dovuto presentare questa nuova disponibilità a trattare i velivoli con “estrema cautela” in modo che un eventuale accordo non comportasse un indebolimento delle capacità di difesa convenzionale della NATO. I caccia-bombardieri a doppia capacità schierati in Europa occidentale, così come i caccia e gli aerei d’attacco al suolo imbarcati nelle portaerei, ricoprivano infatti un ruolo fondamentale per la politica di dissuasione degli Stati Uniti e dei loro alleati. In fase negoziale i vari sotto-gruppi della delegazione americana avrebbero quindi dovuto circoscrivere le discussioni ai veri e propri bombardieri, annoverati nella sotto-categoria di aerei LRINF<sup>32</sup>.

Il fallimento, quasi inevitabile di queste ultime iniziative, l’approvazione del dispiegamento dei *Pershing II* da parte del *Bundestag* e il successivo, annunciato, ritiro della delegazione sovietica dai negoziati di Ginevra conclusero la prima fase dei negoziati INF. Per oltre un anno, dal novembre 1983 al marzo 1985, i colloqui sul controllo degli armamenti nucleari tra Stati Uniti e Urss furono interrotti. La ripresa delle trattative sulle INF, stavolta inserite nel più ampio forum dei *Nuclear and Space Talks* (NST), non fu accompagnata da una modifica sostanziale delle posizioni sovietiche sull’equilibrio nucleare in Europa e, quindi, sul ruolo dei FBSs e persino dei velivoli con gittata inferiore ai 1.000 km<sup>33</sup>. Il perpetuarsi del vecchio pensiero sull’equilibrio strategico globale si manifestò durante i primi due round negoziale dei nuovi INF per poi esaurirsi con l’approssimarsi del vertice di Ginevra tra Reagan e Gorbacëv. In particolare, nel luglio 1985, la delegazione sovietica non si limitò a riproporre il familiare tentativo di includere FBSs e DCAs nel computo dei sistemi da conteggiare per definire l’equilibrio nucleare sul teatro europeo. Mettendo temporaneamente da parte la “questione cinese”, il nuovo capo della delegazione di Mosca, Alexei Obukhov, motivò l’esclusione degli IRBMs sovietici dispiegati sul teatro asiatico con la necessità di controbilanciare la presenza delle forze aeronavali americane nel Pacifico e nell’Oceano Indiano. Dal momento che gli Stati Uniti non disponevano di missili terrestri in Asia, il capo della delegazione sovietica legava l’equilibrio nella regione proprio alla presenza degli aerei – nucleari, a doppia capacità e convenzionali – imbarcati sulle portaerei o dislocati nelle basi terrestri. La conseguente applicazione di tale criterio di definizione degli equilibri strategici avvenne durante la sessione plenaria del 9 luglio 1985, quando la delegazione dell’URSS, rispondendo a una specifica richiesta di Glitman, presentò la lista dei velivoli da loro annoverati nei sistemi “a medio raggio”. Il “catalogo” dei rappresentanti di Mosca sembrò riportare l’orologio dei negoziati indietro ai primi mesi del 1982. Difatti, Obukhov includeva nell’aggregato sovietico tre bombardieri medi allora operativi (*Backfire*, *Badger* e *Blinder*), due dei

31 RRPL, NSDD, National Security Decision Directive n° 86 (U.S. Approach to INF Negotiations), March 28, 1983.

32 Il cosiddetto *Policy Group* avrebbe dovuto preparare una “proposta d’emergenza” basata su eguali limitazioni per gli F-111 in forza all’USAFE (oltre agli FB-111 del Comando aereo strategico) e ai bombardieri “medi” sovietici *Blinder* (TU-22) e *Badger* (TU-16).

33 La crescente preoccupazione per questa categoria di velivoli, in particolare per i caccia a doppia capacità, è probabilmente da ricercarsi nell’entrata in servizio di una nuova generazione di velivoli più moderni, quali i *Mirage 2000*, i *Tornado*, che si accompagnavano agli americani F-15, F-14 e F-18 e al multinazionale F-16.



quali vicini alla dismissione, ma escludeva tutti i caccia e i velivoli d'attacco al suolo che l'URSS aveva nel proprio inventario. Al contrario, nella lista sovietica dei aerei occidentali "a medio raggio" figuravano svariate categorie di velivolo da combattimento, alcuni dei quali non sarebbero stati in grado di colpire il territorio sovietico neanche partendo da posizioni avanzate<sup>34</sup>. La proposta sovietica, immediatamente respinta dalla delegazione guidata da Glitman, costituì tuttavia l'ultimo circostanziato tentativo da parte di Mosca di coinvolgere nei negoziati INF la vasta gamma di velivoli occidentali destinati a missioni "di teatro" convenzionali e nucleari. In tal senso, è utile confrontare l'atteggiamento sovietico, polemico e teso al confronto durante il secondo round negoziale, con la maggiore disponibilità manifestata dai delegati dell'URSS dopo la pausa estiva. La progressiva marginalizzazione e successiva rimozione del tema degli aerei dalle discussioni di Ginevra costituì un sostanziale momento di avvicinamento tra le due posizioni. L'Unione Sovietica aveva per anni tentato di porre un limite allo schieramento dei velivoli da combattimento statunitensi (nucleari e non), le cui capacità offensive erano accresciute dal dislocamento periferico delle basi americane e dall'imponente flotta di portaerei a disposizione della *US Navy*. Inizialmente intenzionati a negoziare esclusivamente i missili nucleari, gli Stati Uniti avevano attenuato la propria opposizione al coinvolgimento dei bombardieri FB-111H e F-111 fin dall'approvazione della NSDD 104 (e, limitatamente ad alcune agenzie e al capo missione Nitze, fin dalla "passeggiata nei boschi"), restando sostanzialmente fermi sull'esclusione dei velivoli a doppia capacità destinati a missioni tattiche e convenzionali. La rimozione da parte di Mosca di una delle questioni centrali – seppure forse la meno importante – rappresentò un primo segnale di evoluzione della politica sovietica di controllo degli armamenti<sup>35</sup>.

## CONCLUSIONI

La rimozione della questione FBSs dai colloqui INF, avvenuta nel tardo autunno 1985, costituì un segnale di flessibilità da parte di Gorbačëv, che in quei mesi aveva presieduto a un'opera di profondo rinnovamento all'interno del governo sovietico, comunque iniziata alcuni mesi prima della sua stessa "elezione" a Segretario Generale del Comitato centrale del PCUS. Tra il settembre 1984 e il dicembre 1985, infatti, uscirono di scena il capo di Stato Maggiore, Nikolai Ogarkov, il ministro della Difesa ed ex capo della commissione militare-industriale, Dimitri Ustinov, il Segretario generale, Kostantin Cernenko, il 'padre' della flotta strategica sovietica, l'ammiraglio Sergej G. Gorškov e,

34 Facevano parte della lista: bombardieri nucleari e convenzionali come gli statunitensi FB-111H, F-111 e il francese *Mirage IV*; caccia americani, imbarcati o schierati su basi terrestri, come gli F-4, F-16 e F/A-18; aerei d'attacco al suolo imbarcati, quali gli A-6 e A-7; velivoli multiruolo di nuova generazione come i *Tornado* britannici.

35 Il 14 ottobre 1985, a margine della terza proposta (in due settimane) presentata a Glitman dall'apertura del *Round III*, Obukhov dichiarò che l'URSS avrebbe accettato di posporre la discussione dei velivoli a medio raggio nel corso di negoziati "futuri". Tale dichiarazione concluse i tentativi sovietici di discutere i sistemi ibridi per eccellenza, ossia i velivoli di teatro nucleari e a doppia capacità, in un forum bilaterale con gli Stati Uniti (CIA FOIA, ERR, Cleared Copy of Overview of the INF Negotiations, 16).

soprattutto, il ministro degli Esteri, Andrei A. Gromyko. I protagonisti del nuovo corso dovettero affrontare il tema della sicurezza e la questione dell'equilibrio a livello strategico e regionale attraverso una prospettiva differente, consapevoli dell'impossibilità di ignorare le problematiche interne, in parte aggravate proprio da sviluppo e mantenimento del colossale apparato militare dell'URSS. Limitatamente ai velivoli schierati nelle basi avanzate, poi, due elementi di novità avevano modificato la posizione di questi sistemi nella gerarchia delle priorità della *Arms Control Policy* sovietica: la progressiva obsolescenza di questi sistemi e, soprattutto, l'attuazione dello schieramento dei missili cruise e *Pershing II*.

BANKET IZ KAMNA? FORWARD-BASED SYSTEMS IN NADZOR  
OBOROŽEVANJA OD NIXONA DO REAGANA*Alessandro LEONARDI*

Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Lingue Letterature e Culture Straniere, Via del Valco di San

Paolo 19, 00146 Roma, Italija

e-mail: alessandroleonardi19@yahoo.it

## POVZETEK

Raziskovalno vprašanje pričujočega članka se nanaša na premalo raziskano tematiko glede pogajanj med Združenimi državami Amerike in Sovjetsko zvezo o nadzoru jedrskega orožja: se pravi, omejitev letal srednjega dosega, ki jih je ameriška vlada nastanila na območjih zavezniških držav v t. i. naprednih oporiščih (*Forward-Based Systems*). Avtor je v ta namen podrobno preučil vrsto primarnih virov, predvsem objavljene dokumente ameriške diplomacije (*Foreign Relations of the United States*), in sicer podserije, posvečene administracijam predsednikov Nixona, Forda, Carterja in Reagana; posebej je tudi analiziral zvezke v zvezi s politiko nadzora oboroževanja (*Arms Control Policy*) ter glede odnosov med zvezo NATO in Moskvo. Navedene vire je dopolnil s posameznimi dokumenti, ki jih je dala na razpolago ameriška obveščevalna služba *Central Intelligence Agency* – *CIA*, in tistimi iz arhiva državne varnosti (*National Security Archive*), ki se nahajajo v *Georgetown University*. Obenem je avtor upošteval več objavljenih prispevkov najbolj referenčnih avtorjev in med temi tudi najsodobnejše. Analiza primarnih virov in primerjava s podatki iz literature je pokazala, kako so med ameriško-sovjetskimi pogajanjmi različne percepcije in večkrat nezdružljivi varnostni koncepti preprečili tudi dogovore o tistih vprašanjih, ki niso bila "osrednja", kar je celoten proces pogajanj dodatno otežilo. Kot vsa pogajanja o nestrateških sistemih, so tudi razprave o *Forward-Based Systems* postavile neposredno pod vprašaj varnostne interese evropskih zaveznikov Washingtona, ko so prihajale na dan težave, kako uravnotežiti politike nadzora nad oborožitvijo. Po drugi strani so v Sovjetski zvezi z zaskrbljenostjo spremljali razvoj *Forward-Based Systems*, zaradi česar so si prizadevali za njihovo omejitev že med pogovori o omejitvi strateškega orožja (*Strategic Arms Limitation Talks* – *SALT*).

*Ključne besede:* *Strategic Arms Limitation Talks* – *SALT*, nadzor na oborožitvijo, širjenje jedrskega orožja, razširjenjo odvrčanje, *détente*, *Intermediate-Range Nuclear Forces* – *INF*

## FONTI E BIBLIOGRAFIA

- CIA FOIA, ERR** – Central Intelligence Agency, Freedom of Information Act, Electronic Reading Room. [www.cia.gov/library/readingroom](http://www.cia.gov/library/readingroom).
- Ford, G. (1979):** *A Time to Heal: The Autobiography of Gerald R. Ford*. New York, Harper & Row.
- FRUS, 1969–1976/XXXII** – Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976, Vol. XXXII: SALT I, 1969–1972. Washington D.C., United States Government Printing Office, 2010 (1969–1976/XXXII).
- FRUS, 1969–1976/XXXIII** – FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIII: SALT II, 1972–1980. Washington D.C., United States Government Printing Office, 2013 (1969–1976/XXXIII).
- FRUS, 1969–1976/XXXIV** – FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIV: National Security Policy, 1969–1972. Washington D.C., United States Government Printing Office, 2011 (1969–1976/XXXIV).
- FRUS, 1969–1976/XXXV** – FRUS, 1969–1976, Vol. XXXV: National Security Policy, 1973–1976. Washington D.C., United States Government Printing Office, 2014 (1969–1976/XXXV).
- FRUS, 1969–1976/XXXIX** – FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX: European Security. Washington D.C., United States Government Printing Office, 2007 (1969–1976/XXXIX).
- FRUS, 1981–1988/III** – FRUS, 1981–1988, Vol. III: Soviet Union, January 1981–January 1983. Washington D.C., United States Government Printing Office, 2016 (1981–1988/III).
- Kissinger, H. (1979):** *White House years*. Boston, Toronto, Little Brown.
- RRPL, NSDD** – Ronald Reagan Presidential Library (RRPL). National Security Decision Directives (NSDD). <https://reaganlibrary.archives.gov>.
- The Reagan Files** – <http://www.thereaganfiles.com/nitze-walk-in-the-wood.pdf>.
- Bluth, C. (1992):** *Soviet Strategic Arms Policy Before SALT*. Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Bluth, C. (1995):** *Britain, Germany and the Western Nuclear Strategy*, Oxford: Oxford University Press.
- Bluth, C. (1999):** Détente and conventional arms control: West German policy priorities and the origins of MBFR. *German Politics*, 8, 1, 181–206.
- Bluth, C. (2012):** Arms control as a part of strategy: the Warsaw Pact in MBFR negotiations. *Cold War History*, 12, 2, 245–268.
- Bluth, C. (2016):** *Mutual and Balanced Force Reductions: Negotiation and Military Confrontation in Cold War Central Europe*. London, Palgrave Macmillan.
- Brady, L. P. (1981):** Negotiating European Security: Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR). *International Security Review*, I, II (Summer), 189–208.
- Daalder, I. (1991):** *The Nature and Practice of Flexible Response. NATO Strategy and Theater Nuclear Forces since 1967*. New York, Columbia University Press.
- Daugherty, L. J. III (2012):** “The Tip of the Spear” – The Bundeswehr, Soviet Force Restructuring & Development of West Germany’s Armored Forces, 1951–1986. *The Journal of Slavic Military Studies*, 25, 4, 443–492.

- Garthoff, R. L. (1994a):** Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan. Washington D.C., The Brookings Institution.
- Garthoff, R. L. (1994b):** The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War, The Brookings Institution.
- Freedman, L. (1989):** The Politics of Conventional Arms Control. *Survival*, 31, 5, 387–396.
- Freedman, L. (2003):** The Evolution of Nuclear Strategy (Third Edition). London, Palgrave, Macmillan.
- Glantz, D. (2010):** The Development of the Soviet and Russian Armies in Context, 1946–2008: A Chronological and Topical Outline. *The Journal of Slavic Military Studies*, 23, 1, 27–235.
- Glitsman, M. W. (2006):** The Last Battle of the Cold War: An Inside Account of Negotiating the Intermediate Nuclear Forces Treaty. New York, Houndmills, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Graham, T. Jr. (2002):** Disarmament Sketches: Three Decades of Arms Control and International Law. Seattle, London, The Washington University Press.
- Haftendorn, H. (1994):** NATO and the Nuclear Revolution. A Crisis of Credibility, 1966–1967. Oxford, Clarendon Press.
- Haftendorn, H. et al. (eds.) (2006):** The strategic triangle: France, Germany and the United States in the shaping of the new Europe. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Haslam, J. (2015):** Moscow's Misjudgment in Deploying SS-20 Missiles. In: Nuti, L. et al. (eds.): The Euromissile Crisis and the End of the Cold War. Stanford, Stanford University Press.
- Heuser, B. & K. Stoddart (2017):** Difficult Europeans: NATO and Tactical/Non-strategic Nuclear Weapons in the Cold War. *Diplomacy & Statecraft*, 28, 3, 454–476.
- Keliher, J. G. (1980):** The Negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions: The Search for Arms Control in Central Europe. New York, Pergamon.
- Njølstad, O. (ed.) (2004):** The Last Decade of the Cold War: From Conflict Escalation to Conflict Transformation, London, New York, Frank Cass.
- Podvig, P. (ed.) (2001):** Russian Strategic Nuclear Forces. Cambridge (MA), The MIT Press.
- Stoddart, K. (2012):** Losing an Empire and Finding a Role Britain, the USA, NATO and Nuclear Weapons, 1964–70. New York [et al.], Palgrave Macmillan
- Walsh, D. M. (2008):** The military balance in the Cold War: US perceptions and policy, 1976–85. London [et al.], Routledge.
- Wettig, G. (2009):** The last Soviet offensive in the Cold War: emergence and development of the campaign against NATO euromissiles, 1979–1983. *Cold War History*, 9, 1, 79–110.
- Zaloga, S. (1989):** Tank War – Central Front. NATO vs. Warsaw Pact. London [et al.], Osprey Publishing.
- Zaloga, S. (2002):** The Kremlin's Nuclear Sword: The Rise and Fall of Russia's Strategic Nuclear Forces, 1945–2000. Washington, D.C., Smithsonian Institution Press.

**“NON PERMETTEREMO UN ALTRO IRAN”. GLI STATI UNITI,  
LA DIFESA DELL’ARABIA SAUDITA E IL COROLLARIO  
REAGAN ALLA DOTTRINA CARTER (1980–1981)**

*Paolo WULZER*

Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Largo S. Giovanni  
Maggiore 30, 80134 Napoli, Italia  
e-mail: pwulzer@unior.it

**SINTESI**

*La dottrina Carter (1980) e il corollario Reagan (1981) rappresentarono due annunci di apparente rottura rispetto alla consueta prassi politica statunitense nel Golfo Persico, fondata su un ruolo indiretto degli Stati Uniti di sostegno esterno agli alleati locali. I due documenti sembravano invece presagire un coinvolgimento diretto di Washington nella regione, a difesa rispettivamente della sicurezza esterna e della sicurezza interna dei paesi amici dell’Occidente. L’articolo, basato sulla documentazione d’archivio statunitense e sul confronto con la storiografia esistente, cerca di valutare origini, contenuti ed implicazioni dei due documenti, mettendo in evidenza come, in entrambi i casi, si trattasse di semplici enunciazioni formali più che di una revisione sostanziale dell’approccio strategico degli Stati Uniti nel Golfo Persico.*

*Parole chiave: Stati Uniti, Golfo Persico, Arabia Saudita, sicurezza, contenimento, rivoluzione*

**“WE WILL NOT PERMIT ANOTHER IRAN”. THE UNITED STATES, THE  
PROTECTION OF SAUDI ARABIA AND THE REAGAN COROLLARY TO  
THE CARTER DOCTRINE (1980–1981)**

**ABSTRACT**

*The Carter doctrine (1980) and the so-called Reagan corollary (1981) apparently marked a major turning point in the evolution of the US foreign and security policy in the Persian Gulf. Indeed, an offshore balancing role characterized the US intervention in the region from the 1950s to the late 1970s. However, both the Carter doctrine and the Reagan corollary seemed to envisage a more active and a more direct American role in the region, aiming at preserving both the external and the domestic security of the pro-Western regimes of the Gulf. The article, based on documents drawn from the US archives and taking into account the historiographical debate, tries to highlight that the Carter doctrine and the Reagan corollary, far from being a decisive breakthrough in the US security policy in the Gulf, did not have a relevant impact in shaping a new approach of the United States security policy in the region in the late cold war.*

*Keywords: United States, Persian Gulf, Saudi Arabia, security, containment, revolution*

## INTRODUZIONE

Il periodo compreso tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, corrispondente con la fine della presidenza Carter e gli esordi dell'amministrazione Reagan, viene solitamente presentato come una fase di profondi cambiamenti e di radicali revisioni nella politica di sicurezza degli Stati Uniti verso la regione mediorientale, in particolare per quanto riguarda l'area del Golfo Persico.

Fino ad allora infatti, la politica di "sicurezza per delega" (*sub-contracting security*), imperniata negli anni Cinquanta e Sessanta sulla Gran Bretagna e negli anni Settanta sui due "pilastri" regionali, Iran ed Arabia Saudita, aveva rappresentato il tratto fondamentale e caratteristico dell'intervento statunitense nel Golfo Persico. A partire dalla fine degli anni Settanta, invece, sull'onda delle modifiche strutturali che investirono il sistema regionale con la rivoluzione in Iran e l'invasione sovietica dell'Afghanistan, gli Stati Uniti cominciarono ad abbandonare il ruolo di garante esterno a favore di un impegno diplomatico e militare più diretto, volto a tutelare gli assetti pro-occidentali del Golfo.

Due dottrine di politica estera americana vengono solitamente associate a questa svolta dell'approccio strategico statunitense verso il Golfo. La dottrina Carter, del gennaio del 1980, con la quale gli Stati Uniti si dichiaravano pronti ad intervenire militarmente per proteggere la sicurezza dei paesi del Golfo dalle minacce provenienti dalle forze esterne alla regione. Il corollario Reagan alla dottrina Carter, dell'ottobre 1981, con il quale la nuova amministrazione repubblicana estendeva l'impegno degli Stati Uniti anche a salvaguardia della sicurezza interna dei regimi amici dell'Occidente. Il riferimento essenziale del discorso di Carter era ovviamente all'Unione Sovietica e alle sue pressioni verso il Medio Oriente ed il Golfo Persico. Le parole di Reagan erano invece rivolte soprattutto all'Arabia Saudita e testimoniavano la ferma volontà americana di evitare una replica del precedente iraniano.

Questo articolo si propone di valutare origini, contenuti ed implicazioni dei due documenti, cercando di evidenziare come, in entrambi i casi, si trattasse di semplici enunciazioni formali più che di una revisione sostanziale dell'approccio strategico degli Stati Uniti nel Golfo Persico. Le formulazioni di Carter e di Reagan furono tuttavia rilevanti perché anticiparono in larga parte forme e modalità dell'intervento americano nel Golfo dopo la fine della guerra fredda.

LA DOTTRINA CARTER NELLA POLITICA DI SICUREZZA AMERICANA  
NEL GOLFO PERSICO: ORIGINI, RILEVANZA, IMPLICAZIONI

*Il tentativo di qualsiasi forza esterna di ottenere il controllo della regione del Golfo Persico, sarà considerato un'aggressione agli interessi vitali degli Stati Uniti d'America e tale aggressione sarà respinta con tutti i mezzi necessari, incluso l'uso della forza militare. (PPPUS, 1981, 194-200).*

Queste parole rappresentavano il passaggio principale del discorso sullo stato dell'Unione, tenuto dal presidente statunitense Jimmy Carter il 23 gennaio del 1980



al Congresso di fronte alle Camere riunite. Esse costituivano la prima enunciazione pubblica del nuovo approccio strategico degli Stati Uniti nel Golfo Persico, maturato gradualmente a partire dal 1977 ed elaborato in modo particolare dopo la fine del regime filo-occidentale in Iran e l'invasione sovietica dell'Afghanistan (Carter, 1982; Carter, 2010; Brzezinski, 1983; Vance, 1983).

Tradizionalmente la politica di sicurezza statunitense nel Golfo Persico e nella penisola arabica era stata caratterizzata dal sostegno esterno offerto dapprima alle Gran Bretagna, considerata la garante degli interessi occidentali nell'area, e successivamente, dopo il ritiro britannico da *East of Suez*, ai due "pilastri" regionali, Iran e Arabia Saudita, investiti del ruolo di poliziotti dell'ordine regionale. La nuova dottrina strategica delineata da Carter preannunciava invece un impegno militare diretto degli Stati Uniti per la difesa del Golfo Persico contro ogni aggressione esterna (Rubinstein, 1983; Kupchan, 1987; Klass, 1987; Palmer, 1992; Yetiv, 1995; Melanson, 2005; Dumbrell, 2005; Fain, 2008; Petersen, 2009; Felippone, 2011; Wulzer, 2015).

Il riferimento esplicito, nel discorso sullo stato dell'Unione, era ovviamente alle pressioni dell'URSS, considerate come la "sfida più ampia e fondamentale" portata contro gli interessi strategici ed economici dell'Occidente nella regione. La "costante crescita della proiezione militare sovietica", sottolineava Carter, aveva rappresentato una delle dinamiche più significative dell'area mediorientale negli ultimi anni. Si trattava di una spinta che aveva radici profonde nella storia della politica estera russa, da sempre volta ad "estendere il suo dominio coloniale sugli altri popoli". In quella fase, tuttavia, la direttrice dell'espansionismo russo appariva rivolta in modo specifico verso il Golfo Persico, rappresentando dunque una "minaccia vitale alla libera circolazione del petrolio mediorientale".

In questo quadro, gli Stati Uniti erano pertanto chiamati ad agire direttamente e tempestivamente per preservare la sicurezza di questa regione cruciale, insieme a quei paesi "che dipendono dal petrolio mediorientale e che sono preoccupati per la pace e la stabilità globale", ed in collaborazione con "le nazioni dell'area direttamente minacciate". Per sostenere i nuovi impegni americani nel Golfo, Carter preannunciava una serie di misure che spaziavano dal rafforzamento della presenza navale statunitense nell'Oceano Indiano alla conclusione di nuovi accordi per ottenere l'accesso delle forze americane nelle basi aeree e navali dei paesi amici, fino al consolidamento dei legami politici e militari con le altre nazioni dell'area. L'obiettivo finale consisteva nella costruzione di una "cornice di sicurezza regionale che rispetti differenti valori e sistemi politici, ma che rafforzi l'indipendenza, la sicurezza e la prosperità di tutti"<sup>1</sup>.

1 Il discorso fu scritto congiuntamente dal consigliere per la sicurezza nazionale Brzezinski, dal segretario di Stato Vance e dal segretario alla Difesa Brown. Carter chiese di evitare la frase "cornice di sicurezza" che, richiamando il concetto di alleanza, avrebbe potuto mettere in difficoltà i regimi moderati dell'area. Il presidente si oppose inoltre all'uso del termine "dottrina" associato al suo nome, poiché il discorso appariva in larga parte contrastante con i principi a lungo enunciati della sua politica estera. Fu Brzezinski nelle sue memorie a definire i concetti espressi nel discorso sullo stato dell'Unione come "dottrina Carter" (Felippone, 2001, 103-105).

Le ragioni che plasmarono il nuovo orientamento strategico statunitense nel Golfo, reso esplicito dal discorso di Carter ma elaborato soprattutto dal suo consigliere per la sicurezza nazionale Zbigniew Brzezinski, affondavano le proprie radici nei cambiamenti strutturali che avevano investito la regione alla fine degli anni Settanta, piuttosto che nelle specifiche scelte di politica estera dell'amministrazione democratica. I tratti caratterizzanti dell'azione diplomatica di Carter, infatti, quali l'enfasi posta sui diritti umani, la nuova normativa introdotta sul controllo della vendita degli armamenti all'estero, l'impegno profuso nel processo di pace arabo-israeliano, contribuirono solo marginalmente ad intaccare il sistema di sicurezza regionale fondato sulla stretta collaborazione con Iran ed Arabia Saudita. Furono invece le modifiche sistemiche del contesto regionale, quali la "perdita" dell'Iran e l'invasione sovietica dell'Afghanistan, a spingere gli Stati Uniti al progressivo abbandono del loro ruolo di garante esterno a favore di una presenza più diretta nella regione, sul versante politico ma soprattutto militare (Bacevich, 2006; Njolstad, 2004; Odom, 2006).

Nelle valutazioni di Brzezinski, i recenti sviluppi sul piano regionale, ed in particolare l'ingresso dell'Armata Rossa in Afghanistan, creavano una "minaccia oggettiva" per la sicurezza e i vitali interessi statunitensi, paragonabile solo a quella verificatasi in Grecia nel 1947<sup>2</sup>.

Nonostante il collegamento, ufficialmente richiamato sia da Carter che da Brzezinski, tra le vicende dell'Afghanistan e l'elaborazione della nuova strategia americana nel Golfo, le radici della svolta americana andavano tuttavia rintracciate più a Teheran che a Kabul. La "perdita" dell'Iran, infatti, rappresentò nel complesso un passaggio molto più decisivo, rispetto all'ingresso dell'Armata Rossa a Kabul, per l'abbandono del principio della "sicurezza per delega". La mossa del Cremlino, infatti, pur testimoniando la chiara volontà di Mosca di riguadagnare posizioni in Medio Oriente partendo dalla periferia, riguardava un paese da tempo ormai considerato inserito nella sfera sovietica. L'allontamento dell'Egitto e, in maniera più sfumata, dell'Iraq dall'influenza di Mosca, inoltre, dipingevano un quadro regionale complessivamente favorevole alle posizioni americane. Il cambio di regime a Teheran, invece, aveva privato gli Stati Uniti del loro fondamentale "pilastro" regionale e aperto la strada a sviluppi non chiaramente prevedibili, vista la natura ancora oscura e non decifrabile del nuovo corso iraniano (Popp, 2011, 171).

La dottrina di politica estera associata al nome del presidente Carter introduceva evidenti elementi di rottura e di novità rispetto alla tradizione dell'intervento americano nel Golfo Persico. Rispetto alla prassi della "sicurezza per delega", infatti, il nuovo approccio annunciato da Carter andava nella direzione opposta, poiché comportava la rinuncia ad "appaltare" ai "clienti" locali la difesa della regione e prevedeva invece l'assunzione di una responsabilità diretta da parte americana. Da quel momento, il Golfo Persico si avviava a diventare, dopo l'Europa e l'Asia orientale, il terzo fronte

2 JCL, Zbigniew Brzezinski Collection, Subject Files, 1977-1981, box (B) 31, folder (F) "Meeting - SCC 250:1/14/80", Brzezinski to Carter, memorandum, Washington, January 15, 1980.

dell'impegno globale degli Stati Uniti, e il ruolo americano nella regione cominciò gradualmente a mutare da quello di *offshore balancing power* a quello di *extra-regional hegemon* (Popp, 2011, 171).

Tuttavia, la portata "rivoluzionaria" della dottrina Carter non deve essere sovrastimata, per una serie di motivazioni chiaramente messe in luce dalla storiografia. In primo luogo, perché essa rappresentò il punto culminante di una lenta e progressiva maturazione a favore di un impegno diretto degli Stati Uniti nella regione, cominciata per alcuni aspetti sotto le amministrazioni di Nixon e Ford e proseguita nei primi tre anni della presidenza democratica. In secondo luogo, perché il discorso del presidente americano appariva in sostanza ispirato dai due assunti che aveva mosso tutto un decennio di politica americana nel Golfo, e cioè il concetto che la principale minaccia alla stabilità regionale fosse di natura esogena, e cioè nelle mire dell'Unione Sovietica, e che l'area rientrasse nel perimetro degli interessi vitali degli Stati Uniti. In terzo luogo, perché la nuova politica americana non modificava in nessun modo i tradizionali obiettivi di sicurezza degli Stati Uniti nel Golfo, e cioè il contenimento anti-sovietico, la stabilità interna dei "clienti" locali e la continuità degli approvvigionamenti petroliferi. In quarto luogo, perché la nuova strategia americana non sembrava ripudiare completamente il principio della "sicurezza per delega", poiché essa prevedeva, in ultima analisi, una sorta di "sistema misto", fondato su una divisione dei compiti tra Stati Uniti, impegnati nella difesa del Golfo dai pericoli esterni, ed alleati locali, incaricati invece di proteggere la stabilità regionale dalle minacce endogene (Felippone, 2011, 12–13).

I nuovi orientamenti contenuti nella dottrina Carter rimasero tuttavia all'inizio poco più di una dichiarazione d'intenti. Almeno tre fattori contribuirono infatti a rendere particolarmente difficile l'implementazione dei principi enunciati dal presidente americano: la resistenza dei partner della regione, gli ostacoli posti dal Congresso e l'atteggiamento assunto dai paesi europei.

In linea generale, i paesi del Golfo, pur ufficialmente rassicurati dalla garanzia offerta dalla dottrina Carter, offrono una scarsa collaborazione alla nuova politica americana, sia per la loro diversa percezione della minaccia sovietica rispetto all'amministrazione statunitense, sia per i timori di impegnarsi troppo apertamente a fianco della potenza amica di Israele, ormai screditata nel mondo arabo dopo gli accordi di Camp David ed il trattato di pace tra Il Cairo e Tel Aviv (Crabb, 1982, 345–346; Gause, 2003/2004, 299; Kupchan, 1987, 126–159).

Il Congresso americano, invece, sollevò una serie di obiezioni, sia di ordine politico che economico, verso l'intenzione della Casa Bianca di costruire una rete di basi militari nel Golfo, che risultarono decisive nell'impantanare il nuovo corso americano nella regione (Felippone, 2001, 106 ss.). Per quanto riguarda i rapporti transatlantici, una serie di motivazioni determinarono un'accoglienza decisamente negativa nelle capitali europee, Londra a parte, dei principi contenuti nella dottrina Carter. In primo luogo, la mancata consultazione in ambito NATO nella formulazione della nuova strategia di sicurezza americana. In secondo luogo, i timori che il nuovo impegno americano nell'Asia sud-occidentale potesse

modificare le priorità americane in favore del Golfo e a spese dell'Europa, con particolare riferimento al fronte tedesco. In terzo luogo, la convinzione diffusa in Europa che l'assunzione di una responsabilità diretta degli Stati Uniti nel Golfo avrebbe avuto, almeno sul breve periodo, ricadute negative sulla stabilità regionale e rinsaldato l'immagine "coloniale" dell'intero Occidente nella regione (DBPO, III/VIII, n. 55). In quarto luogo, l'idea che un Golfo completamente americanizzato avrebbe potuto chiudere spazi di penetrazione economica e commerciale ai paesi europei, particolarmente attivi nel settore petrolifero e nel commercio degli armamenti. In quinto luogo, il timore che la nuova politica americana nel Golfo avrebbe affossato del tutto quel processo di distensione dal quale i paesi dell'Europa occidentale avevano tratto considerevoli vantaggi, sia in termine di riduzione delle tensioni che di opportunità economiche. Se per gli Stati Uniti la *détente* poteva infatti ritenersi definitivamente collassata in Afghanistan, per i paesi europei esistevano invece ancora residue possibilità di risolvere il processo (Wulzer, 2017).

Pertanto, a parte una serie di intese volte a potenziare la complessa rete di aiuti internazionali ai *mujahideen* afgani, il perfezionamento degli accordi già raggiunti con Kenya, Somalia ed Oman per l'accesso alle basi militari (Teicher & Teicher, 1993, 88–89) e la conclusione di un *Defense and Economic Cooperation Agreement* con la Turchia (Uslu, 2003, 176) la realizzazione di quella «cornice di sicurezza regionale» auspicata dalla dottrina Carter rimaneva ancora un progetto embrionale tutto da costruire (FRUS, 1977–1980/XVIII, n. 50). Nel corso del 1980, dunque, il segno più evidente della volontà statunitense di operare un "cambio di marcia" nel Golfo fu la creazione, nel mese di marzo, di una forza di azione rapida per il dispiegamento oltreoceano, conosciuta come *Rapid Deployment Joint Task Force* (RDJTF), e il progressivo stabilimento del *Central Command* (CENTCOM), un commando separato per l'Asia sud-occidentale, che sarebbe poi divenuto ufficialmente operativo nel gennaio del 1983 con sede a Tampa, in Florida (Popp, 2001, 177–178).

#### L'AMMINISTRAZIONE REAGAN E LA SICUREZZA DEL GOLFO PERSICO: IL "CONSENSO STRATEGICO ANTI-SOVIETICO" E LA CENTRALITÀ DELL'ARABIA SAUDITA

*Dimostrare la capacità di contrapporsi all'influenza sovietica e ai suoi alleati; assicurare la continuità dell'accesso occidentale al petrolio del Golfo in quantità adeguate e a un prezzo ragionevole; tutelare la sicurezza e la forza dei nostri amici nella regione; continuare a lavorare per la pace tra Israele e i suoi vicini arabi. Qualunque siano i conflitti tra questi interessi e i condizionamenti interni nel perseguirli, gli Stati Uniti non possono evitare un significativo coinvolgimento politico nel Golfo, incluso un serio rapporto politico con l'Arabia Saudita<sup>3</sup>.*

3 SSI, US Options in Iran and Saudi Arabia in the 1980s, 9–10.

Queste parole, pronunciate da Richard Burt, direttore dell'Ufficio Affari Politico-Militari del Dipartimento di Stato, in un'audizione tenuta il 23 marzo del 1981 presso la commissione Affari Esteri del Senato, sintetizzavano la posizione generale della nuova amministrazione statunitense guidata da Ronald Reagan, in carica da appena due mesi, nei confronti della situazione del Medio Oriente e del Golfo Persico.

In particolare, le valutazioni della nuova Casa Bianca in merito ai problemi della sicurezza del Golfo apparivano fondate su almeno tre presupposti ben precisi. Il primo, la convinzione dell'esistenza di un chiaro disegno espansionista dell'Unione Sovietica rivolto verso l'Asia sud-occidentale. Si trattava di una visione perfettamente coerente con l'approccio generale del nuovo presidente americano verso l'URSS<sup>4</sup>, considerata senza mezzi termini come l'origine fondamentale "dei problemi di tutte le aree del pianeta", a causa del suo progetto egemonico volto a promuovere "la rivoluzione globale e uno stato mondiale socialista"<sup>5</sup>. Il secondo, la percezione che l'Iran rivoluzionario avrebbe potuto rappresentare il trampolino determinante per proiettare presenza ed influenza sovietica verso il Golfo Persico e i suoi campi petroliferi<sup>6</sup>. Questo aspetto emerge con chiarezza da un passo delle memorie del segretario di Stato Alexander Haig, quando, riferendosi ai primi mesi del 1981, scrive come "i sovietici avrebbero potuto sovvertire il movimento islamico per i propri fini oppure assumere il controllo dell'Iran e forse dell'intero Golfo Persico in una seconda rivoluzione dopo il fallimento di quella iraniana, schiacciata dal peso politico ed economico dei suoi stessi eccessi" (Haig, 1984, 170). Il terzo, l'impossibilità di riesumare un dialogo proficuo tra Washington e Teheran. La nuova amministrazione americana riconosceva come la presenza di un Iran stabile, guidato da "un governo che potesse parlare come il governo legittimo del paese", rappresentasse un elemento vitale per la sicurezza del Golfo Persico. Ma tale condizione appariva ormai lontana da ogni ipotesi di realizzazione, anche per l'impossibilità ormai acclarata da parte degli Stati Uniti di poter influenzare in alcun modo il corso degli eventi nell'Iran rivoluzionario. Nei confronti di Teheran, le possibilità di manovra degli Stati Uniti apparivano minime se non inesistenti. "Non credo che ci sia qualcosa che noi possiamo fare", fu il laconico commento di Reagan sulla situazione iraniana nel corso di una conferenza stampa<sup>7</sup>.

Un *mix* di continuità, l'esistenza di un progetto di offensiva regionale di Mosca per il controllo del Golfo, e discontinuità, l'impossibilità di fare affidamento sull'Iran come strumento di contenimento delle pressioni sovietiche, caratterizzava dunque la visione strategica dell'amministrazione Reagan in merito ai problemi della sicurezza del Golfo Persico. Il primo elemento riprendeva pienamente l'elaborazione strategica degli ultimi anni dell'amministrazione Carter, ed in particolare la lettura fornita dell'allora

4 Per un'utile sintesi del dibattito storiografico sulla figura di Reagan e sulla politica estera della sua amministrazione cfr. Petersen, 2015, 39-53.

5 PPPUS, The President's News Conference of January 29, 1981.

6 RRL, Geoffrey Kemp Files, B 90492, F "Iran - Iraq, Jan - Jun. 1982", Haig telegram n. 66174, March 15, 1981; Near East and South Asia Affairs Directorate, B 91144, F "SIG - Senior Interagency Group on Iran, 07/21/1981", Bremer memorandum, July 13, 1981.

7 PPPUS, The President's News Conference of January 29, 1981.

consigliere per la sicurezza nazionale Brzezinski, replicandone in larga parte i limiti e la scarsa lungimiranza. Il secondo aspetto segnava invece l'abbandono definitivo delle speranze americane di recuperare in qualche modo l'Iran rivoluzionario alle ragioni della collaborazione con gli Stati Uniti, attese che avevano contraddistinto anche gli ultimi passi dell'amministrazione Carter nel Golfo.

Le linee generali della politica di sicurezza reaganiana nel Golfo Persico originano pertanto da questi due presupposti. La convinzione dell'esistenza di un disegno espansionista sovietico verso il Golfo trovò la sua applicazione nella formula del cosiddetto "consenso strategico anti-sovietico", con la quale l'amministrazione americana tentò di compattare nel Golfo e in Medio Oriente un fronte moderato filo-occidentale fondato sul collante del (presunto) pericolo rappresentato dalle mire sovietiche per la stabilità degli assetti regionali. La nozione di un Iran ormai non più spendibile per la tutela degli interessi occidentali nel Golfo determinò la scelta, in qualche modo obbligata, di investire massicciamente sull'unico alleato regionale rimasto nell'orbita americana, e cioè l'Arabia Saudita.

"Consenso strategico antisovietico"<sup>8</sup> fu la formula utilizzata dal segretario di Stato Alexander Haig per spiegare, nel mese di marzo del 1981, il nuovo approccio statunitense nel Golfo di fronte alle commissioni Affari Esteri della Camera dei Rappresentanti e del Senato (Haig, 1984, 170; Garthoff, 1994, 689; Felippone, 2011, 139). Tre elementi apparivano particolarmente rilevanti nelle valutazioni proposte dal responsabile del Dipartimento di Stato. In primo luogo, l'idea che i paesi moderati dell'area condividessero con gli Stati Uniti la visione del primato della minaccia sovietica alla stabilità regionale. In secondo luogo, la convinzione che la necessità di fronteggiare un nemico comune potesse favorire il naturale allineamento di Israele e Arabia Saudita in uno schieramento a guida americana. In terzo luogo, la necessità di evitare qualunque coinvolgimento americano nella questione arabo-israeliano-palestinese, non solo e non tanto per la complessità della situazione, ma soprattutto perché l'intero disegno di sicurezza americano nel Golfo Persico ne sarebbe risultato compromesso<sup>9</sup>. Un intervento americano per tentare di sbrogliare il principale dei conflitti mediorientali, oltre a concludersi probabilmente con l'ennesimo insuccesso diplomatico, sarebbe andato infatti a sollecitare l'unico punto di frizione esistente tra israeliani e sauditi (Quandt, 2005, 245-246; Laham, 2004, 144).

Per quanto riguarda l'Arabia Saudita, le prime analisi prodotte dalla nuova presidenza americana mettevano in luce tutta la complessità della monarchia saudita: la sua straordinaria importanza economica e strategica, la coincidenza di interessi con gli Stati Uniti, la sua debolezza militare e la conseguente necessità che gli americani si facessero carico della sua sicurezza del regno (Van Hollen, 1981).

Il nuovo presidente americano appariva intenzionato ad imprimere un forte impulso alle relazioni bilaterali, perché, come scrive nelle sue memorie,

8 The New York Times, March 20, 1981: Haig Says U.S. Seeks Consensus strategy in the Middle East, 1.

9 The Washington Post, February 24, 1981: U.S. Shifts Mideast Policy Focus From Palestinian to Soviet, 1.

*anche se l'Arabia Saudita si era opposta agli accordi di Camp David, io pensavo che fosse importante rafforzare i legami con questo paese arabo relativamente moderato, non solo perché le sue esportazioni di petrolio erano essenziali per la nostra economia, ma anche perché, proprio come Israele, intendeva resistere all'espansionismo sovietico nella regione. Sotto molti aspetti, i nostri interessi e quelli sauditi in Medio Oriente coincidevano. I suoi campi petroliferi erano tra i più ricchi del mondo, sotto le mire sia del mondo comunista che del vicino Iran, ma protetti da un apparato militare sostanzialmente debole. I sauditi avevano pertanto bisogno dell'amicizia e, se necessario, dell'aiuto di una grande potenza per proteggere il proprio petrolio (Reagan, 1999, 410–411).*

Oltre al petrolio e al contenimento delle pressioni sovietiche in Medio Oriente, sottolineati dalle memorie di Reagan, almeno altri tre fattori spiegavano il forte interesse manifestato dall'amministrazione repubblicana per un pieno rilancio delle relazioni con Riyadh.

Il primo era relativo al possibile contributo saudita al processo di pace. "La base della stabilità in Medio Oriente" – scriveva sempre Reagan – "doveva essere la pace tra Israele e i paesi arabi. L'Arabia Saudita rappresentava la chiave di tutto ciò" (Reagan, 1999, 412). Il secondo riguardava la necessità americana di recuperare prestigio e credibilità presso i paesi amici ed alleati, di fronte a quello che era stato percepito in molti di questi paesi come l'"abbandono" dell'Iran da parte degli Stati Uniti nel 1979. Il terzo si riferiva invece alla necessità americana, sottolineata in modo particolare dal segretario alla Difesa Caspar Weinberger, di poter contare almeno su un secondo alleato regionale, oltre ad Israele, in considerazione della priorità assegnata dalla nuova amministrazione alla sicurezza del Golfo Persico e ai rischi derivanti dalle pressioni sovietiche<sup>10</sup> (Bronson, 2006, 169).

Su tali basi, appariva pertanto naturale come i primi passi della nuova amministrazione nei confronti dell'Arabia Saudita fossero caratterizzati dalla riproposizione del consueto impegno americano per la sicurezza del regno. Nel mese di febbraio, Reagan scrisse una lettera a re Khalid nel quale confermava come priorità della propria presidenza "l'impegno trentennale degli Stati Uniti a difesa della sicurezza e dell'integrità territoriale del regno"<sup>11</sup>. Concetti ribaditi anche dal segretario di Stato Haig, secondo il quale uno degli obiettivi fondamentali della politica estera americana risiedeva nella volontà di "dimostrare ai sauditi che gli Stati Uniti intendono essere un amico coerente e affidabile"<sup>12</sup>.

Anche da parte saudita, i primi passi dell'amministrazione Reagan vennero percepiti come un momento di svolta nei rapporti non sempre lineari tra Washington

10 Questo concetto venne chiaramente esplicitato da Weinberger nel corso della sua visita a Riyadh nel 1982. "Gli Stati Uniti hanno bisogno di più di un amico nella regione" (RRL, NSC Near East and South Asia Affairs Directorate Records, B 91987, "SecDef Trip to the Middle East", February 13, 1982).

11 RRL, NSC, B 29, "Saudi Arabia: King Khalid – Cables", Reagan to king Khalid, February 18, 1981; RRL, Teicher Howard J. Files, MacFarlane to Reagan, June 25, 1985.

12 RRL, Edwin Meese Files, B 3, "Saudi Arabia – General", Allen to Reagan, February 18, 1981.



e Riyad. Se appariva chiaro, in quella fase, che gli americani avevano bisogno dei sauditi, altrettanto evidente risultava il forte interesse del regime saudita per una riconfigurazione ed un rilancio della *partnership* di sicurezza. Dal punto di vista dell'Arabia Saudita, il valore della stretta collaborazione con gli Stati Uniti risiedeva nei consueti motivi di fondo: la possibilità di investire i proventi petroliferi nei mercati americani, nell'acquisizione di *expertise* statunitense a sostegno del processo di modernizzazione interna e nel rafforzamento delle proprie forze armate; la protezione garantita da Washington in un ambiente regionale fortemente instabile (Bronson, 2006, 170; Rashid & Shaheen, 1987, 140-141); la necessità di contrastare le ambizioni sovietiche che, dopo l'invasione dell'Afghanistan, apparivano dirette, nelle valutazioni di Riyad, ad "accerchiare il Golfo Persico e la penisola arabica con regimi radicali in preparazione del sovvertimento delle monarchie petrolifere nell'area" (Strmecki, 1994, 559).

L'Arabia Saudita si avviava così ad assumere il ruolo di "pilastro" fondamentale della politica di sicurezza americana nel Medio Oriente e nel Golfo Persico (Yergin, 1992, 717, 721, 747). E non è un caso che, fin dall'inizio del suo mandato, la nuova amministrazione repubblicana apparve intenzionata a concludere una sostanziosa transazione militare con i sauditi. Si trattava di armamenti richiesti a gran voce da Riyad fin dal 1979-1980, ma rimasti bloccati dall'opposizione del Senato e dall'indisponibilità di Carter di ingaggiare una dura battaglia parlamentare in un anno elettorale.

La carta saudita imponeva però alla diplomazia americana, allo stesso tempo, di puntare sul consolidamento dei rapporti con Israele e di abbandonare il tavolo dei negoziati di pace arabo-israeliani. Da un lato, infatti, per tacitare la prevedibile resistenza di Israele e la scontata opposizione del Congresso al rafforzamento militare dell'Arabia Saudita, appariva necessario operare una sorta di "salto di qualità" nello storico rapporto di amicizia tra Stati Uniti ed Israele. Dall'altro lato, nella visione di Reagan, occorreva evitare qualunque ipotesi di rilancio dei negoziati sul problema palestinese, perché avrebbero rischiato di portare in primo piano l'unico fattore regionale in grado di incrinare l'allineamento anti-sovietico degli amici degli Stati Uniti. Andava pertanto evitata accuratamente qualunque ingerenza americana nella questione, non per la complessità della situazione o per i limiti di azione degli americani, ma perché in contrasto con l'obiettivo fondamentale di sicurezza degli Stati Uniti del Golfo e nell'intero Medio Oriente, e cioè il contenimento anti-sovietico (Laham, 2004, 144; Kupchan, 1987, 139).

Anche Reagan, tuttavia, come era stato per il suo predecessore, avrebbe ben presto dovuto fare i conti con la "superficialità" insita nella valutazione di una convergenza di vedute tra Stati Uniti ed alleati regionali in merito alla natura "esogena" dei problemi della sicurezza del Golfo. Israele reclamava infatti una piena libertà d'azione contro la Siria e soprattutto contro i movimenti palestinesi stanziati in Libano. L'Arabia Saudita, dal canto suo, non poteva invece abdicare completamente al suo ruolo regionale e considerare ormai chiusa la partita palestinese (Rashid Al Madfai, 1993, 71).

## IL COROLLARIO REAGAN ALLA DOTTRINA CARTER: LA SICUREZZA INTERNA DEL REGIME SAUDITA E L'ACCORDO MILITARE CON RIYAD

*Noi non permetteremo che l'Arabia Saudita diventi un altro Iran. [...] Non intendo parlare delle misure specifiche che potremmo adottare per impedirlo. Posso solo dire che gli Stati Uniti debbono assumersi una certa responsabilità per quello che è successo in Iran, a causa di alcune politiche molto miopi che hanno portato il paese ad una situazione di ebollizione. Ma l'Arabia Saudita riguarda non solo gli Stati Uniti, ma l'intero mondo occidentale. Fino a quando l'Arabia Saudita, insieme ai paesi dell'OPEC, fornirà la quota principale dell'energia che alimenta l'industria in Occidente, è impensabile ipotizzare che noi potremmo stare fermi ed assistere a qualunque sviluppo che possa tagliare i nostri rifornimenti energetici<sup>13</sup>.*

Queste parole, pronunciate da Ronald Reagan nel corso di una conferenza stampa tenuta alla Casa Bianca nell'ottobre del 1981, vennero interpretate da molti analisti e osservatori come una sorta di corollario Reagan alla dottrina Carter. Mentre la dottrina del presidente democratico aveva sancito il principio dell'impegno militare statunitense per la difesa del Golfo Persico dalle minacce esterne, le parole del nuovo inquilino della Casa Bianca sembravano prefigurare un analogo impegno americano per preservare la stabilità interna dell'Arabia Saudita e in generale dei paesi amici dell'area<sup>14</sup>. Si trattava dell'annuncio di una radicale svolta strategica degli Stati Uniti nel Golfo Persico, con il quale gli americani dichiaravano la propria disponibilità ad intervenire militarmente nella regione per preservare la sicurezza interna dell'Arabia Saudita e dei regimi alleati dell'Occidente? In realtà, come è stato giustamente sottolineato da una parte della storiografia, le parole del presidente apparivano rivolte più che altro a disinnescare uno degli argomenti principali rivolti contro la conclusione dell'accordo militare con l'Arabia Saudita. Tali critiche, alimentate dall'ampio fronte contrario esistente nel Congresso e amplificate dalla dura posizione assunta dal governo israeliano, riguardavano infatti il timore che, in caso di una replica saudita del precedente iraniano, le armi vendute a Riyad sarebbero potuto finire nelle mani di gruppi ostili agli interessi occidentali nell'area (Felippone, 2011, 152–153; Kuniholm, 1986, 348–351).

Nel luglio del 1981 veniva emanata, con notevole ritardo rispetto alle amministrazioni precedenti, la prima direttiva di politica estera della presidenza Reagan, la *National Security Decision n. 5*<sup>15</sup>. Il documento recava il titolo di *Conventional Arms Transfer Policy* e la sua logica risiedeva in due concetti chiave che segnavano un solco profondo con l'analogo documento emanato da Carter nel 1977. Il primo,

13 PPPUS, The President's News Conference, October 1, 1981.

14 The New York Times, October 1, 1981: The Reagan Corollary, 19.

15 PPPUS, Announcement concerning a Presidential Directive on United States Conventional Arms Transfer Policy, July 9, 1981.

l'idea che la fornitura di armamenti a paesi terzi rafforzasse in maniera determinante la sicurezza degli Stati Uniti, sia perché determinava una "condivisione degli oneri" per la difesa degli interessi del mondo libero tra Washington e gli alleati, sia perché migliorava le capacità produttive e l'efficienza delle industrie americane di armamenti. Il secondo, la nozione che la cooperazione militare rappresentasse un fondamentale veicolo di stabilità internazionale, sia perché consolidava sul piano interno i regimi amici degli Stati Uniti, sia perché li metteva in grado di dissuadere eventuali "aggressioni" nei loro confronti, finendo quindi col favorire la risoluzione pacifica delle controversie (Felippone, 2011, 143-145). La vendita di armi all'estero perdeva pertanto il carattere di eccezionalità attribuito ad esso, in modo spesso selettivo, da Carter, e diventava uno strumento regolare e legittimo della politica estera americana. L'argomento della situazione dei diritti umani del paese beneficiario, peraltro usato in maniera molto arbitraria dallo stesso Carter, scompariva completamente nella nuova direttiva (Mower, 1987, 32-37).

Sulla base delle linee guida contenuto nel documento del luglio 1981, che non subì opposizioni significative al Congresso né critiche di rilievo da parte dell'opinione pubblica, gli Stati Uniti impostarono il rilancio della "cornice di sicurezza per il Golfo Persico" e della cooperazione militare con l'Arabia Saudita. La formula del "consenso strategico anti-sovietico" e la direttiva n. 5 costituivano, rispettivamente, il binario politico-diplomatico e politico-normativo su cui impostare l'elaborazione della politica di sicurezza in Asia centrale e nel Golfo Persico. Tuttavia, mentre per quanto riguarda la regione centro-asiatica, ed in modo particolare il rafforzamento militare del Pakistan (Kux, 2001, 257-258), la strategia reaganiana si dispiegò senza eccessivi problemi, nel Golfo Persico (e nei rapporti con l'Arabia Saudita) si manifestarono invece le consuete contraddizioni tipiche del rapporto bilaterale tra Washington e Riyadh.

Già all'inizio del 1980, sull'onda dei timori generati nella monarchia saudita dalla rivoluzione iraniana e dall'invasione sovietica dell'Afghanistan, e nella speranza di poter sfruttare i nuovi orientamenti strategici americani enunciati dalla dottrina Carter, le autorità saudite avevano presentato a Washington una lista di armamenti ritenuti necessari per la difesa del paese. Tuttavia, soprattutto a causa della ferma opposizione dimostrata da ampi settori del Congresso, Carter aveva preferito lasciar cadere il tema della fornitura militare, impegnandosi con i vertici del regno a riprendere la questione in caso di sua rielezione alla Casa Bianca. Alla fine del 1980 i *desiderata* di Riyadh si erano ulteriormente precisati. Se la prima lista conteneva infatti soprattutto le componenti aggiuntive dei caccia F-15 acquistati nel 1978, l'ultima versione aggiungeva anche la proposta di acquisizione di cinque aerei di sorveglianza AWACS, al fine di potenziare il sistema di difesa aereo del paese (Teicher & Teicher, 1993, 114; Haig, 1984, 175).

Le richieste militari di Riyadh vennero rilanciate al momento del cambio della guardia alla Casa Bianca tra Carter e Reagan, e si fecero particolarmente pressanti a partire dal mese di giugno, dopo che l'attacco "preventivo" israeliano contro il reattore

nucleare iracheno di Osirak, situato nei pressi di Baghdad<sup>16</sup>, aveva acutizzato i timori per la sicurezza saudita<sup>17</sup> (Riedel, 2018, 105).

La nuova amministrazione repubblicana si dimostrò fin da subito estremamente propensa a soddisfare tutte le richieste di armamenti formulate da Riyad. Tale scelta non solo si poneva in piena coerenza con gli orientamenti strategici generali annunciati da Reagan in merito ai problemi della sicurezza del Golfo e ai rapporti con l'Arabia Saudita, ma traeva le sue motivazioni anche dal timore che un reiterato rifiuto americano avrebbe potuto spingere l'Arabia Saudita a cercarsi un fornitore alternativo, compromettendo quindi la solidità del rapporto con l'unico "pilastro" pro-americano nel Golfo rimasto in piedi.

Almeno altre quattro ragioni spiegavano il favore dell'amministrazione repubblicana per concludere la transazione militare con i sauditi. La prima, di ordine strategico, rifletteva la considerazione che la fornitura di armamenti sofisticati a Riyad avrebbe imposto ai vertici del regno sia di accogliere nelle proprie basi personale militare americano in grado di favorire l'assorbimento di tale tecnologia, sia di modernizzare le proprie infrastrutture militari per poter utilizzare gli armamenti richiesti. Il materiale bellico statunitense, pertanto, avrebbe favorito quella progressiva militarizzazione del Golfo Persico, già auspicata dalla dottrina Carter ma rimasta sulla carta per le resistenze interne opposte dal Congresso e per la contrarietà manifestata dai principali alleati regionali, sauditi in testa. La seconda ragione, di stampo economico, riguardava invece la possibilità di dirottare verso Riyad gli aerei AWACS venduti all'Iran nel 1977 e successivamente rimasti negli Stati Uniti dopo che lo scia aveva annullato l'accordo nell'autunno del 1978, senza tuttavia procedere al rimborso delle spese sostenute dal Pentagono per acquistare i velivoli dall'azienda produttrice (Reagan, 1999, 410–416; Haig, 1984, 175; Kupchan, 1987, 144–152). Il terzo motivo era relativo al problema della stabilità del regime saudita, e al contributo indiscutibile che il successo di questa transazione militare avrebbe fornito al regno per fronteggiare l'ostilità dei paesi arabi più radicali e per rinsaldare la *leadership* di Riyad all'interno delle complesse dinamiche inter-arabe. Come di consueto, l'Arabia Saudita necessitava di una "copertura" contro i suoi avversari regionali, e in questo caso la copertura era rappresentata dagli AWACS. Non si trattava insomma, per i sauditi, di "una semplice questione di orgoglio

16 La reazione americana non apparve particolarmente lineare, perché gli apparati statunitensi si divisero tra le preoccupazioni per le conseguenze che la mossa israeliana avrebbe potuto avere sulla formula del "consenso strategico anti-sovietico", il sollievo di aver evitato la prospettiva di un Iraq dotato dell'arma atomica e la convinzione che i rapporti tra Stati Uniti ed Iraq non avrebbero comunque subito danni dal gesto unilaterale di Israele. Per tali motivi, gli Stati Uniti espressero una condanna formale dell'attacco israeliano ma non assunsero alcuna iniziativa concreta contro il governo di Tel Aviv (Haig, 1984, 182–184; Felippone, 2011, 158).

17 L'operazione militare di Israele venne letta da Riyad come la conferma della ritrovata assertività israeliana sul piano regionale, dopo la chiusura del fronte egiziano, e soprattutto come una palese manifestazione della vulnerabilità saudita, dato che gli aerei israeliani avevano sorvolato indisturbati il territorio saudita per raggiungere il sito iracheno.

nazionale, ma di un più complesso problema di credibilità"<sup>18</sup>. La quarta motivazione riguardava infine gli effetti fortemente negativi che un eventuale rifiuto americano di soddisfare le richieste saudite avrebbe comportato nei rapporti con l'intero mondo arabo ed in particolare con le altre monarchie del Golfo. Come spiegato con chiarezza dal segretario di Stato Haig,

*I paesi del Golfo hanno già espresso critiche e riserve sul fatto che i nostri obiettivi di sicurezza regionale sono funzionali soltanto agli interessi americani. Essi pertanto stanno attendendo la nostra decisione sulla fornitura di AWACS all'Arabia Saudita come un'indicazione dell'atteggiamento e delle intenzioni della nostra amministrazione nei loro confronti*<sup>19</sup>.

Sulla base di tali considerazioni pertanto, e nonostante il clima negativo esistente all'interno del Congresso nei confronti della prevista transazione militare<sup>20</sup>, alla fine del mese di agosto la proposta di accordo militare con Riyadh fu sottoposta al vaglio di Senato e Camera dei Rappresentanti (Reagan, 2007, 14).

La strada verso l'approvazione parlamentare dell'accordo si complicò tuttavia per la presenza di due fattori esterni al processo decisionale dell'amministrazione repubblicana.

Il primo, ampiamente prevedibile, era costituito dal fattore Israele. Il premier israeliano Begin condusse infatti una martellante campagna di pressione nel Congresso americano contro la vendita degli AWACS e delle componenti aggiuntive degli F-15 all'Arabia Saudita. Il suo argomento centrale era relativo alla fragilità interna del regno e ai rischi che, in caso di replica del precedente iraniano, tali armamenti sarebbero rimasti a disposizione di un regime anti-occidentale ed anti-israeliano (Laham, 2002). Il governo israeliano sottolineava inoltre altri rischi insiti nel previsto accordo militare, che andavano dalla possibilità che le nuove armi di provenienza americana finissero nelle mani dei paesi arabi o dei movimenti palestinesi, all'inopportunità di "premiare" i sauditi dopo la campagna condotta contro gli accordi di Camp David, fino ai timori di compromettere in modo irreparabile la relazione speciale tra Stati Uniti ed Israele (Bronson, 2006).

Il secondo fattore, meno prevedibile, fu rappresentato dal problema dell'Egitto. L'assassinio del presidente Sadat, avvenuto il 6 ottobre del 1981, e la relativa freddezza con cui la popolazione egiziana accolse la scomparsa del tessitore del riavvicinamento con gli Stati Uniti e dell'artefice della pace con Israele, ripropose con forza all'interno dell'*establishment* americano i consueti dubbi sull'inaffidabilità dei regimi mediorien-

18 RRL, Edwin Meese Files, B 5, Talking Points for Hearing Senate, in AWACS and Air Materials to Saudi Arabia, vol. 1, n.d.

19 RRL, Edwin Meese Files, B 5, Haig to Reagan, in AWACS and Air Materials to Saudi Arabia, vol. 1, July 24, 1981.

20 L'opposizione di parti significative del Congresso appariva motivata sia dalle resistenze dei settori filo-israeliani che dai dubbi diffusi negli ambienti congressuali in merito "sia alla moderazione che alla longevità del regime saudita" (Bronson, 2006, 170).

tali alleati degli americani (Haig, 1984, 324-25) e sull'efficacia delle forniture militari come strumento di consolidamento dei paesi amici<sup>21</sup>.

In entrambi i casi, si trattava di critiche sensate che, come è evidente, mettevano a nudo le debolezze intrinseche dello schema del "consenso strategico anti-sovietico", sottolineando ancora una volta come in Medio Oriente e nel Golfo Persico le rivalità regionali sopravanzassero di gran lunga le preoccupazioni derivanti dal presunto espansionismo sovietico. La risposta della Casa Bianca non si fece tuttavia attendere.

Le critiche mosse da Israele vennero silenziate attraverso la conclusione con Tel Aviv di un memorandum d'intesa sulla "cooperazione strategica", elaborato come parziale contropartita da offrire al Congresso e ai vertici israeliani per la vendita degli AWACS all'Arabia Saudita. L'intesa bilaterale venne firmata il 30 novembre del 1981, dopo un acceso dibattito interno all'amministrazione Reagan<sup>22</sup>, e senza alcuna cerimonia pubblica per evitare di suscitare imbarazzi nei regimi arabi amici (Segev, 1997, 42-43). L'accordo prevedeva, in modo particolare, la realizzazione di esercitazioni militari congiunte, al fine unicamente di "contrastare tutte le minacce alla stabilità regionale provenienti dall'Unione Sovietica". La collaborazione tra i due paesi aveva dunque una natura esclusivamente anti-sovietica e non era diretta contro alcun paese della regione (Israel's Foreign Relations/7, n. 77).

Lo schieramento congressuale contrario alla transazione militare con i sauditi venne invece affrontato attraverso un impegno diretto del presidente Reagan<sup>23</sup>. Le motivazioni avanzate dal presidente americano a difesa dell'accordo militare con Riyadh furono essenzialmente tre: l'affidabilità del regime saudita come *partner* di sicurezza degli Stati Uniti nel Golfo; la necessità di contribuire alla difesa del regno contro i pericoli esterni; i rischi che un attacco sferrato contro i campi petroliferi sauditi avrebbe comportato per la sicurezza dell'economia statunitense. Oltre a queste ragioni, Reagan non mancò di sottolineare a più riprese come la decisione finale sugli

21 The New York Time Magazine, October 19, 1981: The National Interest. After Sadat AWACS Isn't the Answer, 13-14; The New York Times, October 11, 1981: New Dangers Added to the Middle East's Old Rivalries, 2.

22 Il fronte favorevole all'accordo, imperniato soprattutto sul segretario di Stato Haig e su alcuni funzionari del Dipartimento di Stato (soprattutto Paul Wolfowitz e il suo vice James Roche), sottolineava con forza il valore strategico, politico e "morale" del memorandum (McFarlane & Smardz, 1994, 185-186; Teicher & Teicher, 1993, 143-145; Haig, 1984, 328-329; Kupchan, 1987, 136). Lo schieramento contrario ruotava invece soprattutto sul segretario alla Difesa Weinberger. Due le motivazioni principali addotte contro il memorandum strategico. La prima era relativa alle temute ripercussioni negative che esso avrebbe potuto comportare per la solidità del rapporto tra Washington e le monarchie petrolifere del Golfo, Arabia Saudita in testa. La seconda riguardava i timori che l'intesa avrebbe potuto favorire la ricerca di azioni unilaterali da parte di Israele, a tutela della propria sicurezza ma in contrasto con alcuni degli interessi regionali degli Stati Uniti (Weinberger, 1990, 140-141; Teicher & Teicher, 1993, 146-147).

23 Le memorie di Haig sottolineano il ruolo cruciale avuto da Reagan nel superare gli ostacoli posti dal Congresso alla transazione militare con l'Arabia Saudita. Si trattò, come scrisse l'ex segretario di Stato, di "uno dei più efficaci sforzi di *lobbying* presidenziale messo in atto negli ultimi tempi" (Haig, 1984, 190). Lo stesso Reagan ricorda nelle sue memorie di "aver speso più tempo in incontri e telefonate per ottenere il via libera alla fornitura di armi ai sauditi che su qualsiasi altra iniziativa" (Reagan, 1999, 410-412, 414-416).

aiuti militari all'estero spettasse alla Casa Bianca e non al Congresso (Bronson, 2006, 176). Questi elementi a favore della conclusione dell'accordo furono ribaditi con forza dal segretario di Stato Haig durante un'audizione di fronte al Congresso, quando ricordò come "la nostra amicizia con l'Arabia Saudita non si basa solo sul suo ruolo come fornitore di petrolio. Il paese si sta dimostrando un *partner* essenziale nella difesa dei nostri interessi generali"<sup>24</sup>.

Le parole pronunciate da Reagan nel corso della conferenza stampa del 1 ottobre, con le quali il presidente americano sottolineò con forza come gli Stati Uniti non avrebbero permesso all'Arabia Saudita di "diventare un altro Iran", andavano pertanto inquadrare all'interno dello sforzo presidenziale volto a smorzare le resistenze di Israele e ad ottenere il *placet* del Congresso all'accordo militare con i sauditi. Il concetto venne ripreso due giorni dopo dal segretario alla Difesa, quando, nel corso di una diretta televisiva, ribadì che l'amministrazione Reagan non avrebbe ripetuto nei confronti di Riyad lo stesso errore commesso da Carter con Teheran, e cioè di "assistere passivamente alla caduta dello scià"<sup>25</sup>. Non si trattava tuttavia dell'annuncio di una svolta strategica degli Stati Uniti nel Golfo Persico, quanto di una rassicurazione rivolta ad Israele e al fronte interno, per facilitare il passaggio parlamentare della transazione militare con Riyad e per disinnescare l'argomento più forte delle critiche formulate da Israele contro l'accordo militare (Felippone, 2011, 152-153). Gli Stati Uniti, in sostanza, avrebbero vigilato con tutti gli strumenti a loro disposizione per evitare che le armi americane fornite ai sauditi potessero finire in mani nemiche.

La persistenza del presidente venne alla fine premiata: il 29 ottobre il Senato (con appena 4 voti di maggioranza, 52 contro 48) autorizzò la vendita di armi all'Arabia Saudita, anche grazie all'intensa attività di lobbying condotta da Bandar bin Sultan (Ottaway, 2008, 51; Simpson, 2006, 97-99).

Ma il voto decisivo fu in larga parte dovuto alla volontà del Senato di non delegittimare il presidente in carica da appena un anno, più che alla condivisione delle ragioni di fondo dell'accordo sostenute dal presidente e dal suo staff (Bard, 1988). La battaglia parlamentare per la concessione degli AWACS all'Arabia Saudita aveva infatti rivelato una chiara divergenza strategica tra la Casa Bianca, decisa a puntare sui sauditi come "pilastro" principale degli Stati Uniti nel Golfo, e ampi settori del Congresso, convinti invece dell'instabilità strutturale del regime di Riyad e dei pericoli che la fornitura militare avrebbe pertanto comportato (Bronson, 2006, 176).

La vendita degli AWACS segnava apparentemente un salto di qualità dei rapporti bilaterali tra Washington e Riyad. Quell'iniziativa, infatti, istituzionalizzava il controllo di fatto degli Stati Uniti su larghi segmenti delle forze armate saudite, e avrebbe potuto aprire la strada a un rafforzamento decisivo della cooperazione tra i due paesi e a un aumento della presenza militare americana nel Golfo Persico

24 RL, AWACS Legislative Strategy, B 1, series 1, September 17, 1981.

25 The Washington Post, October 5, 1981: U.S. Would Intervene if There Was a Saudi Revolution, Weinberger Says, 5.



(Campbell, 2012). Tuttavia, la complessità del percorso congressuale del provvedimento riproponeva i consueti dubbi sauditi sulla piena affidabilità degli Stati Uniti come *partner* di sicurezza. Il regime saudita visse infatti la conclusione della vicenda degli AWACS con un misto di soddisfazione, per aver sconfitto Israele e i suoi sostenitori al Congresso, e di delusione, per aver faticato ad ottenere quanto sia l'amministrazione Reagan che la precedente presidenza Carter si erano impegnate a garantire (Cordesman, 1984, 256).

Negli anni seguenti, l'evoluzione degli equilibri regionali, segnati in modo particolare dalla crisi libanese e dagli sviluppi della guerra tra Iran ed Iraq, avrebbe ben presto rimesso in discussione la solidità di un rapporto che la vendita degli AWACS sembrava ormai aver reso inattaccabile.

## CONCLUSIONI

Le prime elaborazioni e i primi passi dell'amministrazione Reagan nel Golfo Persico si mossero in sostanziale continuità con le ultime fasi della presidenza Carter. Tra la "cornice di sicurezza regionale" ideata da Brzezinski e il "consenso strategico anti-sovietico" annunciato da Haig apparivano evidenti analogie. Entrambe le formule identificavano nell'espansionismo sovietico il cuore dell'instabilità regionale in Medio Oriente e nel Golfo e proponevano come risposta una politica di sicurezza incentrata principalmente sul rafforzamento militare dei paesi alleati ed amici dell'area.

Se la strategia generale e la lettura di fondo dei problemi del Golfo Persico apparivano dunque sostanzialmente convergenti, diverse furono invece le modalità di gestione ed implementazione di tale politica. Almeno tre differenze meritano di essere sottolineate. In primo luogo, se all'interno dell'amministrazione Carter, l'idea della minaccia sovietica come problema fondamentale per gli equilibri del Medio Oriente, e la convinzione che tale prospettiva fosse condivisa dai paesi amici dell'area, era rimasta un polo del dibattito interno all'amministrazione, con la presidenza Reagan essa divenne invece, sin dall'inizio, la linea guida della politica americana nel Golfo, esposta al Congresso, ai media e ai leader stranieri. In secondo luogo, la cooperazione militare con i paesi amici dell'area poteva essere realizzata dall'amministrazione Reagan con una libertà di azione che Carter non aveva avuto, soprattutto perché legato agli impegni presi in campagna elettorale di voler ridurre i trasferimenti di armi ai paesi terzi e in generale alla sua immagine di politico idealista. Infine, l'impostazione strategica fondata sul collante anti-sovietico si tradusse, sotto la presidenza Reagan, in due scelte di politica estera, quali la centralità assegnata all'Arabia Saudita e l'attenuazione dell'impegno americano per la soluzione della controversia arabo-israeliana, sostanzialmente lontane dalle strade percorse da Carter, caratterizzate invece dalla convinzione di poter recuperare in qualche modo il rapporto con l'Iran e dal protagonismo della sua Casa Bianca sul fronte dei negoziati arabo-israeliani.

La dottrina Carter e il corollario Reagan rappresentarono due enunciazioni formali di apparente rottura rispetto alla consueta prassi americana nel Golfo. Entrambe sembravano infatti prefigurare un ruolo diretto ed un impegno militare degli Stati

Uniti nella regione, a difesa rispettivamente della sicurezza esterna e della sicurezza interna dei paesi amici dell'Occidente. Il contenimento dell'espansionismo sovietico e la salvaguardia della stabilità interna dei regimi del Golfo, a partire da quello saudita, rappresentavano gli obiettivi dichiarati dei due discorsi presidenziali.

In entrambi i casi, però, l'apparente svolta strategica delineata nei due documenti di politica estera era destinata a rimanere, nel corso degli anni Ottanta, ancora sulla carta. L'intervento diretto degli Stati Uniti nelle dinamiche del Golfo restò infatti un progetto ancora embrionale, a causa delle resistenze opposte dagli stessi attori regionali che avrebbero dovuto favorire il nuovo corso americano, oltre che per le difficoltà delle due amministrazioni di guadagnare il consenso congressuale per una piena militarizzazione della regione. Nei fatti, nel complesso scenario del Golfo degli anni Ottanta, segnato dalla lunga guerra tra Iran ed Iraq e dalle ripercussioni della crisi libanese, le modalità dell'intervento americano rimasero legate al consueto modello della vendita di armamenti ai regimi ritenuti funzionali alle esigenze di sicurezza americane. Solo a partire dai primi anni Novanta, dopo la fine della guerra fredda e l'invasione irachena del Kuwait, gli Stati Uniti avrebbe concretamente cominciato ad operare nel Golfo secondo l'impostazione strategica delineata un decennio prima da Carter e da Reagan.

**“NE BOMO DOVOLILI DRUGEGA IRANA”. ZDRUŽENE DRŽAVE  
AMERIKE, ZAŠČITA SAUDOVE ARABIJE IN REAGANOV COROLLARIUM  
GLEDE CARTERJEVE DOKTRINE (1980–1981)**

Paolo WULZER

Università degli Studi di Napoli “L'Orientale”, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Largo S. Giovanni  
Maggiore 30, 80134 Napoli, Italia  
e-mail: pwulzer@unior.it

**POVZETEK**

*Leta med koncem Carterjevega predsedstva in začetkom Reaganove administracije se običajno ocenjujejo kot obdobje neke globoke diskontinuitete v varnostni politiki Združenih držav Amerike (ZDA) v Perzijskem zalivu. Do tedaj so namreč ZDA ohranjale svojo vlogo zunanjega garanta glede zaščite tamkajšnjih zahodnih interesov, kar se je najprej konkretiziralo v obliki politične in vojaške pomoči Veliki Britaniji, nato pa podpore Iranu in Saudovi Arabiji, ki sta veljala za “steبرا” pri vzdrževanju prozahodnega reda v regiji. Od konca sedemdesetih let dalje pa so Američani, zaradi revolucije v Iranu in sovjetske invazije Afganistana, začeli igrati bolj neposredno vlogo na tem območju, in sicer bodisi v političnem kot tudi vojaškem smislu. Cilj je bilo preprečiti sovjetsko ekspanzijo ter obraniti interese Zahoda. Carterjeva doktrina iz januarja 1981 ter t. i. Reaganov corollarium (se pravi dopolnitev omenjene doktrine) iz oktobra 1981, sta bili sprejeti kot napoved nekega obnovljenega strateškega interesa oziroma zavezanosti ZDA v Perzijskem zalivu: po eni strani bi tako lahko zadrževali sovjetsko napredovanje po prihodu Rdeče armade v Afganistan, po drugi pa varovali notranjo stabilnost Sudovega režima, ki je bil še edini v regiji na njihovi strani. Članek temelji na ameriški dokumentaciji iz knjižnic Carter Library ter Reagan Library, objavljenih virih in najbolj relevantni historiografiji ter postavlja v ospredje, kako je bila tedaj možnost uveljavitve obeh “dokumentov” precej omejena; razlogi so bili povezani s postopki internega odločanja v ZDA in z razvojem regionalnega konteksta. Vseeno sta bili Carterjeva in Reaganova formulacija pomembni, saj sta v dobršni meri predvideli oblike in metode poznejšega ameriškega posega v Zalivu ob koncu hladne vojne.*

*Ključne besede:* Združene države Amerike, Perzijski zaliv, Saudova Arabija, varnost, zadrževanje, revolucija

## FONTI E BIBLIOGRAFIA

- Brzezinski, Z. (1983):** *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977–1981*. New York, Farrar, Straus & Giroux.
- Carter, J. (1982):** *Keeping Faith: Memoirs of a President*. Toronto, New York, Bantam Books.
- Carter, J. (2010):** *White House Diary*. New York, Farrar, Straus & Giroux.
- DBPO, III/VIII** – Documents on British Policy Overseas. Series III, Vol. VIII: *The Invasion of Afghanistan and UK – Soviet Relations, 1979–1982*. Routledge, London and New York, 2012.
- FRUS, 1977–1980/XVIII** – Foreign Relations of the United States, 1977–1980. Vol. XVIII: Middle East Region; Arabian Peninsula. Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 2015.
- Haig, A. M. (1984):** *Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy*. New York, Macmillan.
- Israel's Foreign Relations/7** – Israel's Foreign Relations. Selected Documents, vol. 7, 1981–1982. Jerusalem, Israel's Ministry of Foreign Affairs, 1988.
- JCL** – Jimmy Carter Library. Zbigniew Brzezinski Collection, Subject Files.
- McFarlane, R. & Z. Smardz (1994):** *Special Trust. Pride, Principle and Politics Inside the White House*. New York, Caddel & Davies.
- PPPUS** – Public Papers of the Presidents of the United States. In: Peters, G. & J. T. Woolley: *The American Presidency Project* (on-line).
- Reagan, R. (1999):** *An American Life*. New York, Simon & Schuster.
- Reagan, R. (2007):** *The Reagan Diaries*. Brinkley, D. (ed.). New York, HarperCollins.
- RRL** – Ronald Reagan Library. Geoffrey Kemp Files; Edwin Meese Files; Teicher Howard J. Files; NSC Near East and South Asia Affairs Directorate Records; AWACS Legislative Strategy.
- SSI** – Strategic Studies Institute. *Strategic Issues Research memorandum*. Carlisle (PA), USAWC Press, 1983.
- Teicher, H. & G. R. Teicher, (1993):** *Twin Pillar to Desert Storm: America's Flawed Vision in the Middle East from Nixon to Bush*. New York, William Morrow & Co.
- The New York Times** – New York, 1851–.
- The Washington Post** – Washington D.C., 1877–.
- Vance, C. (1983):** *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*. New York, Simon&Schuster.
- Weinberger, C. W. (1990):** *Fighting for Peace: Seven Critical Years in the Pentagon*. New York, Warner Books.
- Bacevich, A. J. (2006):** *The New American Militarism: How Americans are Seduced by War*. Oxford, Oxford University.
- Bard, E. (1988):** *Interests Group, the President and Foreign Policy: How Reagan Snatched Victory from the Jews of Defeat on AWACS*. *Presidential Studies Quarterly*, 18, 3, 583–600.

- Bronson, R. (2006):** *Thicker than Oil: America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia*. Oxford, Oxford University Press.
- Campbell, J. H. (2012):** *The Ties that Bind: The Events of 1979 and the Escalation of the U.S. – Saudi Security Relationship During the Carter and Reagan Administration*. In: Macris, J. R. & S. Kelly (eds): *Imperial Crossroads: The Great Powers and the Persian Gulf*. Annapolis, Naval Institute Press, 129–146.
- Cordesman, A. H. (1984):** *The Gulf and the Search for Strategic Stability: Saudi Arabia, the Military Balance in the Gulf, and Trends in the Arab-Israeli Military Balance*. Boulder (CO), Westview Press.
- Crabb, C.V. (1982):** *The Doctrines of American Foreign Policy: their Meaning, Role and Future*. Baton Rouge, Louisiana University Press.
- Dumbrell, J. (2005):** *The Carter Presidency: a Re-evaluation*. Manchester, Manchester University Press.
- Fain, W. T. (2008):** *American Ascendence and British Retreat in the Persian Gulf Region*. London, Palgrave Macmillan.
- Felippone, E. (2011):** *Gli Stati Uniti e la sicurezza del Golfo Persico. Dottrine e prassi da Nixon a Reagan*. Milano, Guerini Studio.
- Garthoff, R. L. (1994):** *The Great Transition: American Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington D.C., The Brookings Institution.
- Gause, F. G. (2003/2004):** *Balancing What? Threat Perception and Alliance Choice in the Gulf*. *Security Studies*, 13, 2, 273–305.
- Klass, R. (ed.) (1987):** *Afghanistan: The Great Game Revisited*. New York, Freedom House.
- Kuniholm, B. R. (1986):** *The Carter Doctrine, the Reagan Corollary, and prospects for United States Policy in Southwest Asia*. *International Journal*, 41, 2, 342–361.
- Kupchan, C.A. (1987):** *The Persian Gulf and the West: the Dilemmas of Security*. Boston, Allen and Unwin.
- Kux, D. (2001):** *The United States and Pakistan, 1947–2000: Disenchanted Allies*. Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- Laham, N. (2002):** *Selling AWACS to Saudi Arabia: The Reagan Administration and the Balancing of America's Competing Interests in the Middle East*. New York, Praeger.
- Laham, N. (2004):** *Crossing the Rubicon: Ronald Reagan and U.S. Policy in the Middle East*. Aldershot, Ashgate.
- Melanson, R. A. (2005):** *American Foreign Policy Since the Vietnam War: the Search for Consensus from Nixon to Clinton*. New York, M.E. Sharpe.
- Mower, G. A. (1987):** *Human Rights and American Foreign Policy: the Carter and Reagan Experience*. New York, Greenwood.
- Njolstad, O. (2004):** *Shifting Priorities: The Persian Gulf in the US Strategic Planning in the Carter Years*. *Cold War History*, 4, 3, 21–55.
- Odom, W. E. (2006):** *The Cold War Origins of the U.S. Central Command*. *Journal of Cold War Studies*, 8, 2, 52–82.
- Ottaway, D. B. (2008):** *The King's Messenger: Prince Bandar bin Sultan and America's Tangled Relationship with Saudi Arabia*. New York, Walker.

- Palmer, M. A. (1992):** *Guardians of the Gulf: a History of America's Expanding Role in the Persian Gulf, 1833–1992*. New York, Macmillan.
- Petersen, T. (2009):** *Richard Nixon, Great Britain and the Anglo-American Alignment in the Persian Gulf and the Arabian Peninsula. Making allied out of clients*. Brighton, Sussex Academic Press.
- Petersen, T. (2015):** *Anglo-American Policy toward the Persian Gulf, 1978–1985. Power, Influence and Restraint*. Brighton, Chicago, Toronto, Sussex Academic Press.
- Popp, R. (2001):** *Subcontracting Security. The US, Britain, and Gulf Security before the Carter Doctrine*. In: Mauer, V. & D. Möckli (eds): *European-American Relations and the Middle East. From Suez to Iraq*. New York, Routledge, 171–186.
- Quandt, W. B. (2005):** *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*. Washington D.C., The Brookings Institution.
- Rashid Al Madfai, M. (1983):** *Jordan, the United States and Middle East Peace Process, 1974–1991*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rashid, N. I. & E. I. Shaheen (1987):** *King Fahd and Saudi's Arabia Great Evolution*. Joplin (MO), International Institute of Technology.
- Riedel, B. (2018):** *Kings and Presidents. Saudi Arabia and the United States since FDR*. Washington D.C., The Brookings Institution.
- Rubinstein, Z. (ed.) (1983):** *The Great Game: Rivalry in the Persian Gulf and South Asia*. New York, Praeger.
- Segev, S. (1997):** *The Reagan Plan: A Victim of Conflicting Approaches by the United States and Israel to the Syrian Presence in Lebanon*. In: Schmertz, E., Datlof, N. & A. Ugrinsky (eds): *President Reagan and the World*. Westport, Greenwood, 41–60.
- Simpson, W. (2006):** *The Prince: The Secret Story of the World's Most Intriguing Royal*. New York, HarperCollins.
- Strmecki M. J. (1994):** *Power Assessment: Measuring Soviet Power in Afghanistan*. Ph.D. diss., Georgetown University.
- Uslu, N. (2003):** *The Turkish – American Relationship Between 1947 and 2003: The History of a Distinctive Alliance*. New York, Nova Science.
- Van Hollen, C. (1981):** *Don't Engulf the Gulf*. *Foreign Affairs*, 59, 5, 1064–1078.
- Wulzer, P. (2015):** *Dalla dottrina Eisenhower alla dottrina Carter. Gli Stati Uniti e la "sicurezza per delega" nel Golfo Persico (1956–1980)*. Roma, Nuova Cultura.
- Wulzer, P. (2017):** *Tra sicurezza regionale e crisi della distensione: l'Europa e la dottrina Carter sul Golfo Persico (1980)*. In: Galasso, G., Imperato, F., Milano, R. & L. Monzali (eds): *Europa e Medio Oriente (1973–1993)*. Bari, Cacucci Editore, 151–170.
- Yergin, D. (1992):** *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*. New York, Touchstone Book.
- Yetiv, S. A. (1995):** *America and the Persian Gulf: the Third Party Dimension in World Politics*. Westport, Praeger.

## THE EUROPEAN UNION'S COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY FROM MAASTRICHT TO LISBON: MISSION UNACCOMPLISHED

Luca RATTI

Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Lingue Letterature e Culture Straniere,  
Via del Valco di San Paolo 19, 00146 Roma, Italia  
e-mail: luca.ratti@uniroma3.it

### ABSTRACT

*This paper debates the origins and the main steps of the European Union's Common foreign, security, and, later, defence policy since the revival of security cooperation in Western Europe and the inclusion of European Political Cooperation into the Single European Act in the 1980s until the signing of the Lisbon Treaty in 2007. More specifically, it focuses on the establishment of the Common Foreign and Security Policy with the treaty of Maastricht in 1992 and on the main initiatives that the European Union member countries adopted during 1990s in order to formalize a European security and defence identity.*

*Keywords: realism, constructivism, European Union, security, defence, Maastricht treaty, St. Malo agreement, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy, NATO, United Kingdom, France, United States*

## LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA DELL'UNIONE EUROPEA DA MAASTRICHT A LISBONA: MISSIONE INCOMPIUTA

### SINTESI

*Questo saggio ricostruisce le origini e le tappe del processo di evoluzione della politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea, fino alla creazione di una politica di difesa europea, a partire dal rilancio della collaborazione in materia di difesa tra i Paesi membri della Comunità Economica Europea all'inizio degli anni ottanta, fino alla firma del trattato di Lisbona nel 2007. In particolare, il saggio analizza il contesto in cui la formazione della politica estera e di sicurezza comune fu avviata con la firma del trattato di Maastricht nel 1992 e le principali iniziative che furono prese durante gli anni novanta da parte di alcuni dei Paesi dell'Unione Europea al fine di estendere la collaborazione anche all'ambito della difesa.*

*Parole chiave: realismo, costruttivismo, Unione Europea, sicurezza, difesa, Trattato di Maastricht, Accordo di St. Malò, Politica estera e di sicurezza comune, Politica di sicurezza e di difesa comune, NATO, Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti*



## INTERNATIONAL RELATIONS THEORY AND THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY

Academic debate on the origins, scope, nature, and effectiveness of the Common Security and Defence Policy (CSDP) has been dominated by two main theoretical positions, which reflect two broad research programs in the field of international relations: rationalism and reflectivism. While realism has been at the forefront of rationalist accounts of the EU's problematic security and defence trajectory, constructivism has been the dominant school of thought on CSDP among idealist and reflectivist research programs. Unlike realism, which focuses on systemic dynamics and relative capabilities of nation states in an anarchic environment, constructivism posits that societal identity is central to interest and policy formation. Norms – which are understood as rules of 'legitimate' or 'appropriate' behaviour – lie at the heart of the identities and interests of policy-makers, predisposing elites to favour certain policies over others. National strategic cultures are heavily influenced by these societally and institutionally embedded norms and rules, which derive from formative historical experiences and social identities. As such, cultural and normative variables, shaping the dominant social discourse, are the central determinants of a state's security and defence policies. National strategic cultures, norms, and social discourses are heavily influenced by historical experiences and display a high-level of rigidity. However, liberal and constructivist scholars also stress that the European Union has acquired over time a distinct normative identity and an ability to influence societal perceptions, discourses, and preferences of its member states. Within this context, rules of 'legitimate' or 'appropriate' behaviour shape the identities and interests of policy-makers, leading states and international institutions to embrace certain policies (Risse, 2004). As such, the Common Foreign and Security Policy (CFSP) first and then the CSDP provide evidence of the gradual 'Europeanization' of national security and defence discourses and policies and of the emergence of a European 'strategic culture'. Normative convergence between national strategic cultures first began during the early stages of the Cold War when a number of Western European countries began to cooperate in the areas of security and defence. Later it continued around the key security challenges of the post-Cold War era and the instruments, which should be deployed in response. The Western European Union's (WEU) definition of the Petersberg tasks in the early 1990s, identifying peacekeeping and crisis management operations as the key features of an emerging European security enterprise, marked a first important milestone in establishing the nature and societal identity of this agency in the post-Cold War era and in differentiating it from North Atlantic Treaty Organization (NATO) and its focus on article 5 of the North Atlantic Treaty and common defence<sup>1</sup>. From the late 1990s onwards constructivists have argued that the European Union (EU) has been gradually acquiring the character of a 'civilian power' – an entity that secures its objectives through social persuasion and, primarily, non-military means – and emphasised the potential shift towards supranational governance in this policy area (Maull, 2010).

1 The text of the declaration of the Council of Ministers of the Western European Union of 5 June 1992 is available at <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.

On the contrary, realist scholarship offers a different and more pragmatic view about the nature and evolution of European security and defence cooperation. Realist theory holds that in the context of a structurally anarchic and competitive international system, the main concern of sovereign states is to survive and protect their relative economic and military power. As a consequence, states are reticent to cede sovereignty, particularly in strategically sensible areas, such as security and defence. In this view systemic pressures and the material forces of the 'balance of power' or 'balance of threat' create for great powers – as well as medium and small sized states – only limited incentives to cooperate. The international system provides powerful systemic resistances that limit the amount of convergence in states' security and defence policies. This is true also for the European Union member states (Hyde-Price, 2012). During the East-West division, the former great powers of Western Europe, the United Kingdom and France, opted to bandwagon with the U.S. through NATO in order to balance the Soviet threat (Lundestad, 2003, 44–59). Other medium and small powers followed suit. However, most West European countries were also jealous to protect their national sovereignty. All the major initiatives that were taken by the European countries in the early days of the Cold War, from the Brussels Treaty Organization (BTO) in 1948, to the European Defence Community (EDC) in 1952 and the Western European Union in 1954 were aimed at balancing the Soviet threat, by anchoring Europe into the U.S. led transatlantic system rather than at creating a supranational security agency in Europe. In order to balance the Soviet threat, the United Kingdom and France also promptly endeavoured to encapsulate the newly established Federal Republic of Germany (FRG) into the Euro-Atlantic structures. Also after the Cold War's end, while timid attempts were made at creating a European security identity, preserving the alliance with the U.S. remained Europe's major priority. As a result, the members of both the WEU and the EU continued to bandwagon with Washington within NATO. Furthermore, after years of acrimonious disputes with the U.S. about the nature and scope of the transatlantic relationship France, regarding it as a priority to preserve the firm inclusion of the newly united German state into NATO and the European Communities, was willing to mend fences with Washington. Hence, since the late 1980s Paris has revived the European project with the open support of the U.S. To an extent, however, the emergence of the CFSP in 1992 also reflected a French attempt of 'soft balancing' against the U.S. and a common desire among EU's members to defend European interests when they differed from those of Washington (Posen, 2006).

However, realist theory also suggests that in the absence of major threats to the continent's security, after the end of the Cold War incentives towards closer cooperation and integration in the areas of security and defence for EU's member states remained scarce. The CFSP was established with a clear intergovernmental character, while the pooling and sharing of capabilities and forces among member states remained extremely limited. Although in the second half of the 1990s a number of initiatives were taken to promote closer policy coordination among EU's member states, the CFSP's intergovernmental identity was not called into question by the successive Amsterdam and Nice treaties in 1997 and 2001 respectively. Even the establishment of the ESDP in the late 1990s and its successive rebranding into the CSDP, which occurred with the treaty of Lisbon in 2007, did not call into question the predominance of the state as the central actor in security and defence policy formulation and implementation

in Europe. Neither did Amsterdam, Nice and Lisbon cast any doubt about NATO's premier role in European security. On the contrary, on all these occasions the states adhering to the CFSP/CSDP unequivocally restated their commitment to the alliance with the U.S. For realists, the CSDP remains therefore a predominantly, if not strictly, intergovernmental affair. More recently, its intergovernmental character was confirmed by all the major initiatives that were taken to revive European defence following the result of the 2016 Brexit referendum and the policy of the Trump administration, including the European Commission's new Defence Action Plan, the establishment of Permanent Structured Cooperation (PESCO), and French President Emmanuel Macron's European Intervention Initiative (EII)<sup>2</sup>. The article is divided into four sections. The first section will review the main steps in the evolution of European security and defence during the Cold War and until the revival of European defence in the early 1980s. Then, the paper will discuss the initiatives that were taken in the areas of foreign and security policy as a result of Germany's unification in 1990 and the signing of the 1992 Maastricht treaty. The third section will debate the developments in European security and defence during the 1990s until the establishment of the ESDP at the 1999 Cologne European summit following the Anglo-French St. Malo declaration in 1998. The fourth section will debate the fractures emerged in transatlantic and European defence after 9/11. The last section will discuss the evolution of the European security and defence discourse from the Lisbon reform treaty in 2007 and the advent of the economic crisis until the establishment of PESCO and the launching of the EEI.

## THE BIRTH AND EARLY STEPS OF EUROPEAN DEFENCE DURING THE COLD WAR

A thorough understanding of the complex trajectory of the CFSP and of the CSDP briefly requires recalling the dynamics and primary reasons that, in the aftermath of the Second World War and during the early stages of the Cold War, triggered West European defence cooperation. In the aftermath of the War, West European decision-makers dreaded the prospect of a power vacuum in Europe and of a return to the interstate rivalries of the 1930s. Even more so, they feared the hegemonic ambition of the Soviet regime and the spread of Moscow's influence to Central and South-Eastern Europe through the role of the Red Army and communist agitators. As early as 1946, Winston Churchill had called for a bold transatlantic response to Soviet covert aggression in his famous speech in Fulton. The United Kingdom's former war leader and a number of West European decision-makers compared their options to those, which their predecessors had faced in the late 1930s. Nonetheless, in the aftermath of the War, European leaders lacked the material and financial resources that could allow them to establish a truly Western European defence system. Europe's dismal economic situation made it a much quicker and more comfortable option to appeal to the U.S. and bandwagon with Washington in an attempt to defend their countries sovereignty and protect their security from Moscow's ambitions (Lundestad, 2003, 44–59).

2 For a detailed account of the EEI and the letter of intent signed by nine EU's member states in June 2018 see <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention>.

Nonetheless, the immediate response that came from across the Atlantic was an invitation to strengthen West European defence cooperation. For Washington, it was fundamental that the Western Europeans, now recipient of American aid against the risk of Soviet aggression and communist insurrection, could contribute to the preservation of their own security. U.S. encouragements and advice, however, were not always met by an immediate willingness to overcome reciprocal diffidence and divisions. Memories of the war, acrimony, and mutual distrust run high among the countries of Western Europe. The Anglo-French treaty of Dunkirk in 1947 marked a first milestone in the history of European defence cooperation; nonetheless, its anti-German character quickly dismissed the hopes of U.S. decision-makers that the treaty could lead to the establishment of an autonomous Western European defence system. In March of the following year, in an attempt to reassure the Americans, Franco-British cooperation was expanded to include Belgium, Luxembourg, and the Netherlands through the creation of the Brussels Treaty Organization (BTO). Nonetheless, also this agreement stopped short of creating an effective European security system: mostly as a consequence of original British reluctance to assume commitments beyond those of a traditional military alliance and to contemplate the concept of Western Europe as an independent entity (FRUS, 1948/III, 273–274; Kent & Young, 1992, 42).

The United Kingdom and France were more interested to secure a U.S. commitment to the defence of the continent – and, to an extent, of their colonial possessions – than to foster effective European cooperation and integration. Their main aim was American engagement and a U.S. security guarantee to the defence of their territory. Hence, also the BTO did not provide an adequate framework to establish effective European defence cooperation. The idea of a Western European security framework as an end in itself was only a secondary concern for London and Paris. Rather European cooperation was seen as a precondition to secure durable American involvement in Europe. The Western Europeans were more interested, with a few notable exceptions, in strengthening cooperation with Washington than in ‘European cooperation for its own sake’. With the exemption of Belgium and Luxembourg, only the Italians and the West Germans held a more positive attitude and were willing to contemplate supranational integration in order to regain credibility and free their countries from the limitations imposed by their status of defeated powers (Breccia, 1984; Woyke, 1985; Varsori, 1988; Varsori, 2010, 54–79).

While the objective of securing an American commitment was achieved with the signing of the North Atlantic Treaty in April 1949, the deepening of the Cold War, increasing tension with Moscow over Germany’s fate, and the eruption of hostilities in Korea in June 1950 reinforced U.S. interest in bolstering European defence. Now Washington advocated a West German contribution that would allow the United States to share with Europe the burden of global containment, while firmly encapsulating the newly established Federal Republic into a European framework, thus reassuring its West European partners about the risk of Germany’s resurgence. Nonetheless, also these dynamics demonstrated the persisting diffidence among European nations and the lack of widespread consensus on European defence.

The European Defence Community (EDC) that was proposed by France’s Prime Minister René Pleven in 1951 was conceived in Paris predominantly as a tool to gain a foothold

in Germany's political and military rehabilitation and, at the same time, to claim a leadership role in Europe. In its original form this initiative did not pursue the formation of an authentic European army. Rather, its provisions were aimed at securing France a leadership role in Europe and at constraining West German sovereignty. As such, they were judged as humiliating by decision-makers in Bonn. The British, while not opposing the project, excluded their formal involvement and dreaded the prospect of duplicating NATO. As the United Kingdom's foreign secretary Ernest Bevin clarified a European army would be 'a cancer in the Atlantic body'. British fears about the undesired consequences of France's design were aptly summarised by Bevin's laconic statement about the EDC: 'we must nip it in the bud' (Trachtenberg, 1999, 177).

Nonetheless, the EDC's failure did not occur only as a consequence of British opposition but also as a result of the uncertainties and reservations about supranational integration in Europe of its same promoters. The slow pace at which the West Europeans moved on towards closer military cooperation in the early stages of the Cold War caused, however, significant irritation in the U.S. Frustrated by the lack of progress on the EDC, in an emphatic speech to the North Atlantic Council (NAC) on 14 December 1953, then U.S. Secretary of State John Foster Dulles hinted at the risk of an 'agonizing reappraisal' of American policy, if the EDC was not rapidly ratified and the question of Germany's Western integration remained unsolved (FRUS, 1952–1954/V, Part 1, 461–468). By emphasising Washington's concerns about securing a West German contribution to Western defences and a more equitable sharing of defence spending among the allies, the Secretary of State warned the Europeans about the risk of isolation, threatening a drastic reduction in the U.S. political and military presence on the continent. These uncertainties allowed London – as a panacea for securing a European supervision to West German rearmament and consolidating ties with the U.S. – to revive the BTO and engineer in 1954 the creation of the WEU through the BTO's enlargement to Italy and the Federal Republic of Germany (FRG). Like its predecessor, however, this institution, had a strictly intergovernmental character. As such, it resembled more a traditional military alliance rather than a truly innovative European project (Rohan, 2014, 13–63).

The solution envisioned by the British undoubtedly eased the path towards Germany's rearmament and FRG's admission into NATO in May 1955. However, it also postponed the need for an independent European security and defence policy for most of the Cold War. From 1955 onwards, Western European defence cooperation would take place almost exclusively under the intergovernmental umbrella of NATO, while the WEU would remain a 'ghost' alliance. Although French President Charles de Gaulle tried to revive the concept of European defence cooperation in the aftermath of the Suez Canal crisis in the abortive 1961 Fouchet plan – which sought to incorporate defence into the European Economic Community (EEC) on an intergovernmental basis – he did so with the expectation of a French lead. However, as in the case of the EDC, the other West European nations were diffident of Paris' initiatives. They feared the prospect of becoming embroiled in the French colonial wars, most notably in Algeria. Not even Bonn, despite the disillusionment towards the Americans that followed the muted Western response to the 1953 East Berlin uprising, the 1956 Hungarian crisis, and the construction of the Berlin Wall in 1961, was willing to

embrace de Gaulle's narrative of a European 'Third Force' based on the Franco-German axis. Although the 1963 Franco-German treaty entailed a secret military clause, at the time of its ratification the *Bundestag* confirmed in the preamble, at the detriment of Chancellor Konrad Adenauer himself, Bonn's commitment to the alliance with U.S. Ultimately, also France's withdrawal from NATO's military structure in 1967, although endeavouring to prefigure a degree of West European political autonomy, occurred in the name of French sovereignty rather than to assert a European role (Martin, 2010; Bozo, 2016, 70–71).

As a result, while France struggled to assert a European leadership, the other West European countries continued to privilege the NATO umbrella also when it came to negotiating with the Soviet Union during East-West détente. The idea of a common European security and defence policy underwent a brief revival in the aftermath of the melting down of the Bretton Woods financial system in 1971, the Yom Kippur War in 1973, the conclusion of the conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) in 1975, and the creation of the European Council (EC) in the same year. However, the EC only allowed for a limited coordination of the foreign policy of its members. It did not foresee any pooling of sovereignty nor did it envision any defence coordination.

In the late stages of the Cold War the increase in tension with the USSR which followed the Euro-missile crisis and the Soviet invasion of Afghanistan in 1979, together with fears of American de-coupling from Europe, that were fuelled by Ronald Reagan's announcement of the Strategic Defence Initiative (SDI), undoubtedly contributed to stimulate the debate on closer European security cooperation. In November 1981 the Colombo-Genscher plan called for extending the European Political Cooperation (EPC)'s sphere of competence to security and defence. Nonetheless, as a result of British and French opposition – having Paris being excluded from the initial talks – the proposal resulted in nothing more than a 'solemn' but vague declaration of intent that was endorsed by the ten EEC's members at the 1983 Stuttgart European Council.<sup>3</sup> The fate of the Genscher-Colombo plan highlighted widespread resistances among the EEC's members to closer European security cooperation and offered France the opportunity to devise an alternative route – which would not call into question member states' sovereignty and hence British sensitiveness – through a reactivation of the WEU. The decision to instil new life into this moribund institution reflected French President François Mitterrand's willingness to explore the unrealised scope of the 1963 Franco-German treaty and originated in discussions in the Franco-German Commission on Security and Defence. The West Germans supported Paris' initiatives, being willing to bring about a lifting of the restrictions imposed in 1954 on the FRG's rearmament and to bolster West European support for a prosecution of their *Ostpolitik*. However, the enunciation of the Rome Declaration in October 1984 by the foreign and defence ministers of the seven WEU member states amounted to little more than to an enhancement of the role of the Council itself. In February 1986 the Single European Act institutionalised the EPC and set the objective of a European foreign policy, extending it to include the political and economic aspects of security but excluding the sensitive area of defence. In December of

3 The text of the 'Solemn Declaration on European Union by the European Council' is published in Hill & Smith, 2000, 126–132.



the same year, following the Reykjavik summit meeting between Reagan and Gorbachev in October, then cohabiting French Prime Minister Chirac called in an address to the WEU assembly for a 'New Security Charter' for Western Europe. At their October 1987 meeting in The Hague the WEU's foreign and defence ministers adopted the 'Platform on European Security Interests'. Once more, however, France's initiative restated an intergovernmental approach to European security cooperation: as such, it was guided by a concern to oversee transformation in Germany and preserve 'France's role at the centre of Europe' in light of the sudden unravelling of the certainties of the Cold War security architecture in Europe (Sutton, 2011, 202–207).

#### THE IDEA OF EUROPEAN DEFENCE AT THE COLD WAR'S END: GERMAN UNIFICATION AND THE TREATY OF MAASTRICHT

The crisis of the bipolar structure of European politics and the consequent prospect of German unification in the late 1980s rekindled, however, an interest to establish closer Western European cooperation also in the areas of security and defence. Already in the early 1980s France's president Mitterrand had endeavoured to bring about closer bilateral cooperation with the Federal Republic of Germany through the establishment of the Franco-German brigade and later the Euro-corps. However, there was no unanimous agreement among the EEC's members on the modalities of European security cooperation: Italy, like the United Kingdom, did not join the Eurocorps – a decision that would prelude to deeper frictions about the direction of European defence in later years (Catalano, 2014, 118). The beginning of *perestroika* and *glasnost* in 1985 in the USSR further accelerated this process. Nonetheless, while Mikhail Gorbachev called for the establishment of a 'common European home' and a Pan-European security system that would ultimately supersede the logic of the blocs, and hence both NATO and the Warsaw Pact, many Western European nations were wary of endangering their relationship with the United States (Zelikov & Rice, 1995, 120).

While welcoming transformation in the East, the West European political elites dreaded the prospect of a sudden disintegration of the Soviet bloc and of an accelerated path to German unity. They also feared a resurgence of U.S. isolationism and the prospect of a renationalization of defence in Europe. French President Mitterrand was particularly wary of dynamics in Germany and Eastern Europe and attempted to link transformation in the East to a deepening of the European process. The main feature of Mitterrand's strategy was to move forward with the idea of closer Western European security cooperation and instil new life into the WEU with the aim of encapsulating a united German state into a solid, but intergovernmental, European security framework. As early as 1982 Paris had also endeavoured to strengthen bilateral cooperation – particularly by resuming dialogue in the areas of nuclear technology, arms procurement, cross-purchasing and defence production – with the United Kingdom, perceiving it as a counterweight to the prospect of a reunited Germany. By contrast, the British remained reluctant to endorse the formation of a European security compact. While the United Kingdom was now ready to accept a more proactive European role in the formulation of defence strategy and policy, London was also determined to avoid



any federalist drift or common defence that could lead to the creation of an independent command structure and, hence, undermine transatlantic unity and NATO's role. Hence, a revitalization of the WEU substantially met British priorities, as it would head off attempts to incorporate it into the structure of the European Communities. In addition to this, as a British creation at a time of bitter domestic reform, the WEU presented for the government of Margaret Thatcher the added advantage to avoid a bitter dispute between the pro-European and the Euro-sceptic wings of the Conservative party (TNA PREM 19/1845; Forster, 1999, 111–120). Also for the Federal Republic, however, defence remained a delicate subject in light of the need to retain American support and reassure Moscow before unification and of the constitutional constraints imposed by the Basic Law. Only in 1994 the Federal Court in Karlsruhe ruled that German participation in military operations outside of NATO's territory did not violate the Constitution (Lantis, 2002, 109).

The process of NATO's transformation that the Bush administration had engineered since the summer of 1990 also contributed to reduce the urgency for a common European effort. At the London summit of the Alliance in July 1990 the Americans tabled plans for a radical reform of NATO. The U.S. blueprint envisioned an expanded role for the Alliance and a partnership status for former Soviet bloc states. American ideas were further developed in the following year. At its summit in Rome in November 1991 NATO approved a new strategic concept, which introduced the notion of 'out-of-area' and restated the Alliance's intention to establish liaisons with the former Warsaw Pact states.<sup>4</sup> In this constellation, Europe was assigned a complementary security role with limited capability to be used when the Americans decided not get involved. However, although being unwilling to renounce its preponderant role on the continent, Washington did not oppose plans for closer security cooperation in Europe. On the contrary, the U.S. government openly advocated European defence integration also as a strategy to accommodate European fears about a reunited Germany, easing France's re-engagement with NATO's military structure, and partially scale down its commitments on the continent. In other words, the Americans were also willing to endorse French proposals for the reactivation of the WEU and the creation of joint European brigades – particularly between France and the FRG – at the condition that these initiatives did not undermine NATO's cohesion.

The process of Alliance's transformation also impacted on the EEC's intergovernmental conference that at the end of 1991 led to the inclusion in the treaty of Maastricht of a specific pillar on European foreign and security policy. The nature of this new policy was also strictly intergovernmental. As in the 1986 Single European Act (SEA), the new treaty included no provisions about a common defence policy. The absence of a defence dimension reflected an emerging fracture between those nations – led by France – that advocated a more independent European role and those that refused to call into question the link with the Americans. The divergence between 'Atlantic' and 'Carolingian' Europe was aptly exposed by two conflicting public declarations that were issued in October 1991. Some EU's

4 The text of The Alliance's New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the November 1991 Meeting of the North Atlantic Council is available at [https://www.nato.int/cps/em/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](https://www.nato.int/cps/em/natohq/official_texts_23847.htm).

members, such as the United Kingdom and Italy that issued a joint declaration on 5 October, were unwilling to question the relationship between Western Europe and North America and viewed NATO's reform and the development of a common foreign and security policy as complementary rather than alternative enterprises.<sup>5</sup> Their stance reflected the vision of 'Atlantic' Europe, of which the U.S. and NATO would remain an integral and fundamental component even after the Cold War's end in order to balance the risks of transatlantic decoupling and hegemonic aspirations by France and Germany. By contrast, the French and, to a certain extent the Germans, were more oriented towards European security cooperation and stressed the need for the WEU to play an effective role in the continent's security. In this view, reinforced Franco-German military cooperation and a revival of the secret military clause of the 1963 Franco-German treaty, which de Gaulle and Adenauer had signed in the aftermath of the French withdrawal from Algeria, the erection of the Berlin Wall, and the Cuban missile crisis, would serve as the milestone of a new West European defence system and would be open to the participation of other EEC' member countries.

#### THE DIFFICULT 1990s: THE U.S. AND EUROPE'S GREAT ILLUSION

The imperfections of those arrangements were dramatically exposed, when the process of Yugoslavia's disintegration, which had already begun in the summer, rapidly accelerated in the fall of 1991. With the Bush administration approaching the end its mandate and dynamics in the Middle East and the Horn of Africa attracting American attention and resources, in the early summer of 1991 expectations that the EU would be ready to fill the power vacuum left by the Soviet bloc's disintegration run high among EU officials. Following the First Gulf War in early 1991, a highly contested presidential campaign – in which former President Richard Nixon's advisor Pat Buchanan campaigned in the Republican primaries with a national populist and isolationist agenda – and the shock caused by the traumatic circumstances of U.S. deployment in Somalia in the context of Operation 'Restore Hope', and under the pressure of an ailing domestic economy, the newly elected democratic administration in Washington was willing to increase Europe's share in the burden of transatlantic defence. In 1993 the Clinton administration embraced the 'Tarnoff doctrine', which called for U.S. selective disengagement from Europe and a larger role for the WEU in security and defence (MacKinnon, 2000, 57). Already then these developments were interpreted by a number of historians and political scientists as the harbingers of the development of an autonomous European defence identity. As a result of American troops reduction and of deeper European integration, for liberal and constructivist scholars in the post-Cold War system the Europeans would be able to embrace a larger role in security and defence and shrug off American influence (Hill, 1998, 20–21). Already in the early summer of 1991 expectations that the EU would be ready to assert its own security agency run high among EU officials. Jacques Poos, the chair of the EC Foreign Affairs Council and foreign minister of Luxembourg, formally staked Europe's claim to a more robust role in the emerging post-Cold war European security architecture and in the solution of the

5 See Anglo-Italian Declaration on European Security and Defence, 5 October 1991 in: Europe Documents, 1735.

impending Yugoslav crisis, solemnly declaring: ‘The hour of Europe has dawned. This is the hour of Europe – not the hour of the Americans ... If one problem can be solved by the Europeans, it is the Yugoslav problem. This is a European country and it is not up to the Americans. It is not up to anyone else’.<sup>6</sup>

Nonetheless – rather than ushering in the ‘hour of Europe’ – Yugoslavia’s rapid disintegration ruthlessly revealed the EU’s lack of a common strategic vision and political cohesion, the cumbersome nature of the newly negotiated Common Foreign and Security Policy, and the WEU’s inadequate chain of command and military resources. Following the rift caused by Germany’s premature recognition of Croatia and Slovenia in 1991, Western Europe was unable to provide a solution to the Yugoslav conundrum. While in the Petersberg declaration of June 1992 the WEU’s member states identified humanitarian operations, peacekeeping, and crisis management, as key operational tasks in post-Cold War Europe, declaring their readiness to make available to the WEU, but also to NATO and the EU, military units from the whole spectrum of their conventional armed forces, they failed to clarify the relationship between the EU and the WEU and between the latter and NATO. Although some of the WEU’s member states implemented a blockade of the Adriatic coast, European contingents, lacking a strong political mandate and strategic leadership, failed to protect the United Nation’s declared ‘safe-heavens’ in Bosnia-Herzegovina. By 1995, after a two-year long siege of Sarajevo and the horrific massacre of Bosnian Muslims at Srebrenica, the West Europeans were left with no other alternative than to rely on a belated American intervention and the involvement of NATO. As a result of its engagement in Yugoslavia, the United States confirmed its status as lender of last resort for the security of Europe, while the Alliance claimed a role as Europe’s indispensable and primary security institution also after the Cold War. Furthermore, the enlargement of the European Union to three new states in 1995 further complicated the trajectory of European defence cooperation. The three new EU members – Austria, Sweden and Finland – were neutral and rejected the prospect of closer military integration in Europe or of a merging of the WEU structures into the EU.<sup>7</sup>

The shortcomings that were so crudely exposed by the EU’s fiasco in former Yugoslavia were only partially addressed in the 1997 treaty of Amsterdam, which introduced a number of notable but clearly insufficient innovations in the CFSP. The most visible among those was the decision to provide the Union with international visibility through the appointment of a High Representative for the CFSP. Nonetheless, this post remained vacant until 1999, when Spain’s former foreign minister and former NATO’s secretary general Javier Solana was appointed after protracted haggling among the EU’s member states. Alongside the creation of the High Representative, the treaty of Amsterdam also introduced the formulas of constructive abstention and enhanced cooperation in order to facilitate decision-making in the CSFP.<sup>8</sup> Subsequent arrangements reinforced and expanded these provisions; none-

6 The New York Times, 29 June 1991.

7 European Parliamentary Research Service, The 1995 Enlargement of the European Union: The accession of Finland and Sweden, European Union History Series: Historical Archives Unit, 10. The document is available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563509/EPRS\\_STU\\_\(2015\)563509\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563509/EPRS_STU_(2015)563509_EN.pdf).

8 The text of the Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union, The Treaties establishing

theless, they did not question the intergovernmental character of European security. Most notably, this was confirmed in the Anglo-French summit in St Malo that in December 1998 paved the way to the launch of the European Security and Defence Policy (ESDP) at the Cologne European Council in the following year.<sup>9</sup> The treaty of Nice in 2001 further refined those arrangements, introducing the instrument of common structured cooperation. However, this would not apply to initiatives with implications in the defence field, curtailing any European ambition to establish an independent and truly effective security and defence agency.

## EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE AFTER 9/11

Nonetheless, in the early 2000s significant steps were taken towards empowering the ESDP and provide it with the institutional structures and military instruments necessary to turn it into an effective mechanism for dealing with instability and regional crises in Europe's neighbourhood. The events of 9/11 and U.S. redeployment away from the Balkans and towards the Middle East and the Persian Gulf further accelerated this process. Since its formal launch in June 1999, the ESDP developed at an accelerating rate. In the subsequent decade, most of the WEU's responsibilities – particularly the gradually revisited and enlarged Petersberg tasks – were transferred to the EU. The CFSP and ESDP acquired new competencies: more than 20 military and civilian operations were conducted under their aegis, allowing the EU to respond to international crises and become an actor in crisis management operations. First, in 2003 the EU took over from NATO's peacekeeping and crisis management operations in Macedonia. In the same year, it conducted its first African deployment in Congo, although mainly relying on French capabilities and forces. A few months later, in 2004 it assumed the command of peacekeeping operations in Bosnia, while it also played an important role in solving the conflict in Banda Aceh in Indonesia. Additional missions took place in Europe, Africa, and the Middle East in the following years.<sup>10</sup>

Nonetheless, slow progress was made towards streamlining decision-making procedures. Furthermore, the ESDP's capabilities remained limited and never exceeded the range of the Petersberg tasks. All these missions were relatively limited in size and scope. Some of them were 'second hand' operations, as the Europeans took over engagements that had been initially conducted under NATO's authority. Furthermore, the ESDP remained a fundamentally intergovernmental enterprise. Endeavours to overcome national sovereignty and establish a truly common security and defence were hindered by member states resistance and by its relationship with NATO. Following the Franco-British summit of St. Malo, between 1999 and 2002 the EU negotiated the so-called 'Berlin plus' deal with NATO, which left the ESDP heavily dependent on the U.S. and other NATO members, such as

---

the European Communities and certain related Acts is available at <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

9 Conclusions of the Presidency, Cologne European Council, 3–4 June 1999, available at [http://www.europarl.europa.eu/summits/koll\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/koll_en.htm)

10 For a comprehensive report on the EU's military and civilian missions see [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en).

Turkey, for key strategic assets and resources. Despite French attempts to deepen cooperation, the United Kingdom and a number of member states reiterated their opposition to a process that may ultimately lead to duplicating NATO and to a de-coupling of the U.S. from Europe. The imminence of the eastern enlargement further contributed to slow down plans for deeper integration in security and defence, although the abortive European Constitution envisioned for the first time the introduction of a common defence clause and of a solidarity clause in the EU treaty structure. While being plagued by persisting divisions among its member states and prospective new members, the EU strikingly failed to intervene in crises that seemed ideally suited for an ESDP deployment. Prominent among them was the turmoil that exploded in Albania as a result of the 1997 meltdown of the country's private saving scheme: its solution, however, was left to a United Nations rapidly assembled operation that was carried out by a 'coalition of the willing' of some EU and candidate countries and placed under the leadership of Italy. Attempts to conduct a Petersberg type operation failed as a result of the firm opposition of the United Kingdom and Germany (Rynning, 2005, 88).

These difficulties continued to reflect a fracture between the 'Atlantic' and 'Carolingian' visions of European security cooperation, which powerfully remerged in the aftermath of the terrorist attacks of 9/11 and in the run up to the U.S. invasion of Iraq in 2003. Despite NATO's invocation of article 5 on 9/12, the European reaction to the Bush administration's demands for European support in the so-called 'War on Terror' was highly fragmented. Divisions among the Europeans were poignantly exploited by the Americans to agitate the ghost of transatlantic decoupling and demote the prospect of an independent European security and defence policy: then U.S. Defence Secretary Donald Rumsfeld theatrically referred to the divergences among the European allies as the manifestation of a new rift between 'Old' and 'New' Europe (Ratti & Lamoreaux, 2009, 183). Throughout this transatlantic crisis the United Kingdom was particularly supportive of U.S. positions, endeavouring to reinforce the special relationship with Washington at the detriment of its relations with Europe. In 2003 London did not question the Bush administration's motivation for invading Iraq and derided the Franco-German-Belgian encounter in Brussels, which had been hastily convened by French President Jacques Chirac with the aim of setting up separate European headquarters from NATO, as a provocation and as a 'chocolate summit'. The divisions caused by the Iraq war had also far reaching repercussions on U.S.-European relations, leading then U.S. ambassador to NATO Nicholas Burns to remark that the unity of the Alliance had been endangered by the Europeans and that NATO had gone through a 'near death experience'. One of their most immediate results was to cool down U.S. support for European security cooperation outside of the Alliance.

The internal European fracture over Iraq also impacted on the debate about the European constitutional project, while the terrorist attacks in Madrid in 2004 and London in 2005 stiffened enthusiasm among EU's members for further overseas deployments. As a result, the EU struggled to bring about the enhancement of European military capabilities that had been foreseen by the Helsinki and Cologne European Councils – the so-called EU spearhead force – that some had hoped would be the ESDP's major achievement. While following the elections of Angela Merkel in Germany in 2005 and of Barack Obama to the U.S. presidency in 2008 and France's return into NATO's military structure in 2009 transatlantic and

intra-European relations gradually improved, Washington continued to view the European allies as unwilling to contribute to a fair percentage of Western defences and remained wary of closer European defence cooperation. U.S. Defence Secretaries under President Obama, Robert M. Gates, Leon E. Panetta and Ashton B. Carter, all raised concerns about the low level of European defence expenditures. In an interview with the Magazine *The Atlantic* in 2016 President Obama himself did not spare criticism for the European allies, including the United Kingdom, accusing them of behaving like ‘free riders’.<sup>11</sup>

## LISBON AND ECONOMIC CRISIS

The difficulties haunting the ESDP and the reticence of EU's member states to relinquish authority in the fields of security and defence were confirmed during negotiations for the 2007 Lisbon treaty. Although contributing to a certain degree of operability, also Lisbon's reforms did not challenge the fundamentally intergovernmental nature of European defence, failing to push towards an integrationist approach. Ultimately, Lisbon, like previous EU treaties, exposed the lack of political will to initiate a transition from a ‘common defence policy’ to a truly ‘European defence’. The treaty did not fundamentally alter decision-making procedures and, although the principle of expanding cooperation was never seriously contested, Lisbon's achievements in the areas of security and defence remain somehow nebulous (Avery & Missiroli, 2007). As far the institutional structure of European defence is concerned, the agreement reached in the Portuguese capital and the subsequent Ghent summit in Belgium partially attempted to solve previous shortcomings, providing for the pooling and sharing of initiatives and leading to the creation of the Common Security and Defence Policy (CSDP).

Nonetheless, neither Lisbon nor Ghent radically changed decision-making procedures: as a result, policy decisions are still by and large taken unanimously by member states, although the scope of instruments, such as constructive abstention and permanent structured cooperation, was expanded and strengthened. Equally, despite the creation of the European Defence Agency (EDA) and the increase in collaborative procurement initiatives, the Lisbon Treaty failed to overcome the fragmentation along national lines of the European armaments market. In other words, the treaty fell short of generating cooperation in areas, which carry important implications for states' relative power, such as military structures and capability procurement. As a result, the CSDP's utility as an effective component of the EU's response to regional and global threats and a means of facilitating cross-national coordination of defence has remained underdeveloped. Opportunities to pool and share capabilities under the CSDP were not sufficiently advanced, while serious shortfalls in European capabilities persist. The treaty created the conditions for approximation of national practices in the ‘softer’ aspects of security, such as the external dimension of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters. However, it fell short of generating cooperation in military structures and capability

11 The text of President Obama interview with Jeffrey Goldberg can be downloaded at <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.



procurement. At the same time as the treaty was being negotiated, Russian's new assertiveness in the former Soviet space became an additional factor of complication, exposing different perceptions of Moscow's intention and conduct among the EU's members. Ultimately, during the Georgian-Russian war of 2008, the role of the CFSP was largely overshadowed by that of member states, such as Sarkozy's France: Sarkozy was perceived in Moscow as a reliable interlocutor not so much for holding the European Council's presidency but in light of France's international prestige. For his part the French President was keen to reach a deal with the Kremlin at the displeasure of some of the EU's new East European recruits and avoid a further deterioration of the European security environment (Rieker, 2017, 71).

Liberal and constructivist scholars ascribe the EDSP's tortuous path to the failure to create a truly European identity in security and defence as well as to national resistances, which have hindered the EU's ability to develop a credible security role. The EU battle groups, for example – rotating troop contingents from member states, in theory ready to deploy at ten days' notice – were set up in 2004 but have yet to be used. Since 2007, the EU has had four multinational military 'battle groups' but the troops have never been deployed. Furthermore, despite the creation of the EDA, the funding of the CSDP's military operations has remained substantially intergovernmental. As military operations cannot be funded from the EU budget, in 2004 a financing mechanism known as Athena was designed to cover some of the common costs for these operations, which can include transport, infrastructure, and medical services. Member states contribute to the mechanism in proportion to their GDP. However, Athena currently covers only a small fraction – roughly between 10 and 15 per cent – of the total costs of an operation. That means that, even through the decision to deploy is taken at the level of the 28 member states, the deploying country bears the brunt of the financial burden of an operation. This is hardly an incentive for member states to engage militarily though CSDP (Besch, 2016, 3).

Ultimately, the EU continues to rely on its member states and NATO for defence capability and force generation. Furthermore, Europe's ability to turn into a relevant security actor was slowed down by the impact of an extraordinary and protracted economic crisis. Increasing financial austerity triggered widespread defence cuts in the context of a generalized economic slowdown. European defence cooperation continued, however, at the intergovernmental level, as demonstrated by the 2010 Franco-British Lancaster House Treaty, which established the framework for closer bilateral cooperation between London and Paris. Franco-British defence cooperation has been driven primarily by the need to sustain national defence capabilities in the face of increasing cuts in the defence sector. A second trigger of Anglo-French cooperation has been the determination of London and Paris to retain credibility in the eyes of the United States. A third motivation is to conduct bilateral missions, particularly in the African continent. On the contrary, the creation of general European military capabilities has been only as a secondary objective for both Paris and London. In other words, the treaty stopped short of reflecting a shared vision for a common security and defence policy and of endorsing European capabilities. As such, Franco-British defence cooperation is not intended as a re-launch or reinvigoration of the 1998 St. Malo agenda. Until now



bilateral cooperation has been insufficient to kick-start European defence and provide a response to the challenge posed by the risk of U.S. disengagement from European security, particularly if other European states are already less willing to 'pay a premium' for indigenous European capability. Anglo-French willingness to preserve their bilateral cooperation, despite the results of the Brexit referendum in June 2016, was confirmed by London's decision to back France's new European Intervention Initiative, which President Macron first outlined in a keynote Sorbonne speech in September 2017. The rapid deployment force was initially conceived to be part of the PESCO arrangements, which have the goal of harmonising defence spending, hardware design and strategic planning, but concerns were raised in Paris that finding agreement among 28 member states in regard to time-sensitive events could prove difficult. Furthermore, PESCO did not go far enough for France, because it did not include plans for an intervention force.<sup>12</sup> As a result, Macron's EII would be separate from other EU defence cooperation, meaning there would be no obstacle to the United Kingdom taking part after it leaves the bloc. More importantly, if London had opted out, the EII would not have made sense in light of the existing French-British Combined Joint Expeditionary Force. The new organization will have a common budget and a doctrine establishing its guidelines for acting and joint planning for contingencies in which NATO may not get involved. Alongside France and the United Kingdom, other participating countries are Germany, the Netherlands, Belgium, Estonia, Spain, and Portugal. Denmark, which retains a special opt-out status and has not joined PESCO, is also a signatory to the EII. Furthermore, this initiative is also open to non-EU member states, such as Norway, or EU's neutrals, such as Sweden and Finland, which after all are already members of the United Kingdom's Joint Expeditionary Force. However, the EEI is unlikely to engage serious threats and with the exception of Estonia has not attracted the interest of the EU's East European members. Also Italy, one of the EEC's founding members, has not joined up as a result of increasing divergences with Paris over Libya and the management of the migratory flow from the South.

Another fundamental weakness of European defence is the persistent lack of common EU military headquarters to co-ordinate, command, and control EU troops. The 2002 'Berlin Plus' agreement in theory allows the EU to draw on NATO planning capabilities at NATO's European SHAPE headquarters. This includes using NATO's DSACEUR (Deputy Supreme Allied Commander Europe) as an operational commander. 'Berlin Plus', however, has only been used for two EU operations – Operation 'Concordia' in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, which was launched in 2003, and EUFOR 'Althea', which replaced NATO's operation in Bosnia in 2004. Political disagreements, and in particular the conflict between Cyprus and Turkey, have blocked the EU from making full use of NATO's assets. Instead, the Union continues to rely on national military headquarters in the United Kingdom, France, Germany, Greece and Italy that can be made available on a case-by-case basis for EU military operations. This gap in the EU's defence structure is another reason why the Union finds it hard to plan and conduct CSDP

12 For a discussion of the risk that PESCO might be undermined even before taking off see Biscop, 2018.

missions swiftly and efficiently. Also other member states, previously hidden behind the United Kingdom, have now expressed their own reservations. Latvia and Lithuania have already opposed ideas for EU operational headquarters, arguing that there is no need to duplicate NATO. Poland has also spoken out against the idea, while Warsaw has asked the U.S. to set up a permanent military base on its territory (Besch, 2016, 4).<sup>13</sup> There is a case to be made for the EU to have some joint military planning capability in order to bring together current arrangements like the EU's Civilian Planning and Conduct Capability and the EU Operations Centre. Brussels institutions with horizon-scanning responsibilities – the European External Action Service, EU IntCen, and EU Military Staff – have not themselves been more successful in generating such convergence among member states (Witney, 2018).

On the contrary, strong incentives exist for further defence cooperation between the CSDP and NATO. The pooling and sharing initiatives, such as the CSDP's Ghent Framework offer new opportunities, for cooperation. However, opportunities to pool and share capabilities under the CSDP have not been taken seriously and European nations continue to depend on the U.S. for key strategic enablers. NATO and the EU have taken important steps to address the issue: NATO Secretary General Jens Stoltenberg attended the 2016 European Council when the EU's High Representative Federica Mogherini for the CFSP presented the EU's new Global Strategy. Mogherini in turn was invited to NATO's Summit in Warsaw in 2016, where NATO and the EU issued a joint statement on co-operation in areas including countering hybrid and cyber threats, defence capacity building and maritime security. And as a follow-up, NATO has developed additional plans, outlining concrete proposals for closer co-operation. However, EU and NATO members also continue to duplicate military forces and capabilities and have failed to coordinate national defence cuts resulting from austerity measures. Ultimately, the new EU Commission's 'Europe Defence Plan' has taken these concerns into account but looks rather modest: the role of the Operational Headquarters is limited to 'non-executive military missions', such as training missions, and to civilian operations, such as police deployments. As such, it envisions no revolutionary new structure. Some of the most promising strands of work currently emerging from Brussels are designed to make EU defence spending more co-ordinated and effective. The Commission has been working on a so-called 'Defence Action Plan'. The plan, which focuses on strengthening EU defence industries, includes a proposal to integrate funding for defence research into the EU's next financial framework. However, more work needs to be done to make sure that the EU's CSDP proposals fit in with NATO's defence planning and institutions, to ensure complementarity and non-duplication. Furthermore, there is now a risk of significant overlaps with the EII. Rather than clarifying organizational roles in European security and defence, such a scenario now poses a risk of increased uncertainty about which headquarters would have priority to conduct a European operation.

13 See also the Polish Defence Ministry's proposal for a permanent U.S. presence in Poland available at <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/05/Proposal-for-a-U.S.-Permanent-Presence-in-Poland-2018.pdf>.

## CONCLUSIONS

This review of the CSDP suggests that realism with its emphasis on systemic pressures and the selfish interests of states possesses the strongest analytical leverage on explaining the limited scope and depth of European security cooperation. Despite the strategic challenge of prospective U.S. disengagement from Europe and the emergence of a complex mix of conventional and hybrid threats to European security, EU defence cooperation is likely to remain in the immediate future intergovernmental and limited in scope and depth, while bilateral cooperation will be insufficient to address the complexities of conventional and hybrid threats to the European security environment. European states face a clear choice: cooperate more intensively in pooling and sharing military capabilities and forces or suffer a rapid decline in international power and influence. From its inception in the early stages of the Cold War until its revival during 1980s European security cooperation has retained a predominantly intergovernmental character. Between the late 1990s and early 2000s the development of EU policies fostered socialisation processes, driving convergence among the strategic cultures of member states, their resources, and policies. Nonetheless, predictions about the centripetal dynamics of European defence have been over-optimistic. Variance in threat perceptions has fuelled strong centrifugal tendencies among EU's members, while creating little incentive to challenge the CSDP's intergovernmental basis. These centrifugal forces make it difficult for European states to take full advantage of the institutional mechanism created by the CSDP to address Europe's military capability deficits. Furthermore, the complex relationship with the U.S. and NATO has hindered an increase in pooling and sharing through the exclusive use of CSDP institutions, leaving European defence cooperation to remain mainly bilateral and sub-regional. While the strategic environment at the Union's periphery remains highly volatile, also this latest chapter in the history of the CSDP may soon become another unaccomplished mission.

## VARNOSTNA IN OBRAMBNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE, OD MAASTRICHTA DO LIZBONE: NEURESNIČENA MISIJA

Luca RATTI

Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Lingue Letterature e Culture Straniere,

Via del Valco di San Paolo 19, 00146 Roma, Italija

e-mail: luca.ratti@uniroma3.it

### POVZETEK

Članek obravnava razvoj skupne zunanje, varnostne in kasneje obrambne politike Evropske unije v obdobju od oživitve varnostnega sodelovanja na Zahodu ter vključitve inštrumenta evropskega političnega sodelovanja (*European Political Cooperation*) v Enotni evropski akt (*Single European Act*) v osemdesetih letih pa do podpisa Lizbonske pogodbe leta 2007. Podrobneje se osredotoča na oblikovanje Skupne zunanje in varnostne politike (*Common Foreign and Security Policy*) v okviru Maastrichtske pogodbe iz leta 1992 in na glavne pobude, ki so jih države članice Evropske unije sprejele v devetdesetih letih, da bi formalizirale evropsko varnostno in obrambno identiteto. Po več kot petindvajsetih letih od Maastrichta, ko je bila tudi prvič predvidena možnost neke evropske varnostne agencije, ostaja skupna zunanja, varnostna in nedavno obrambna politika Evropske unije izjemen, a še zmerom neizpolnjen cilj. Razlogi, ki so izgraditev učinkovite skupne evropske agencije upočasnili, so naslednji: vztrajno zavračanje s strani držav članic Evropske unije, da bi se odrekle svoji suverenosti; posledice mirne razdelitve v post-hladno vojno obdobju; tesni odnosi z Združenimi državami Amerike in zvezo NATO; posledice hude gospodarske krize; konfliktno dojetje groženj med članicami Unije ne glede na nove, nekonvencionalne in hibridne grožnje proti evropski varnosti. Čeprav so nedavni dinamični dogodki – zlasti rezultat Brexita junija 2016 in nepredvidljivost nove uprave v Beli hiši – vplivali na širše zanimanje glede neke evropske varnostne in obrambne strukture, ostaja skupna varnostno-obrambna politika (*Common Security and Defence Policy*), ki so jo sicer ustanovili z Lizbonsko pogodbo leta 2007, neuresničen cilj. Avtor dvomi, da bodo lahko nedavno obnobljena prizadevanja nekaterih članic omogočila vzpostavitev res prave evropske obrambe.

*Ključne besede:* realizem, konstruktivizem, Evropska unija, varnost, obramba, Maastrichtska pogodba, St. Malov sporazum, *Common Foreign and Security Policy*, *Common Security and Defence Policy*, NATO, Združeno kraljestvo, Francija, Združene države Amerike

## SOURCES AND BIBLIOGRAPHY

- Atlantic (2016):** The text of President Obama interview with Jeffrey Goldberg. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.
- CM WEU (1992):** Council of Ministers of the Western European Union of 5 June 1992. <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.
- EC (1999):** Conclusions of the Presidency, Cologne European Council, 3–4 June 1999. [http://www.europarl.europa.eu/summits/koll\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/koll_en.htm).
- EP (2018):** European Parliament: Text of the Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union, The Treaties establishing the European Communities and Certain related Acts. <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.
- Europe Documents** – [http://hist.asu.ru/aes/EFP\\_Documents\\_0415158222.pdf](http://hist.asu.ru/aes/EFP_Documents_0415158222.pdf).
- EPRS (2015):** European Parliamentary Research Service, The 1995 Enlargement of the European Union: The accession of Finland and Sweden, European Union History Series: Historical Archives Unit, 10. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563509/EPRS\\_STU\(2015\)563509\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563509/EPRS_STU(2015)563509_EN.pdf)
- EU (2018a):** EU's member states in June 2018. <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-ieil-initiative-europeenne-d-intervention>. (30. 6. 2018).
- EU (2018b):** Report on the EU's military and civilian missions. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en).
- FRUS, 1948/III** – Foreign Relations of the United States (FRUS), 1948, Volume III: Western Europe. Washington D.C., United States Government Printing Office, 1974 (1948/III).
- FRUS, 1952–1954/V, Part 1** – FRUS, 1952–1954, Volume V, Part 1: Western European Security. Washington D.C., United States Government Printing Office, 1983 (FRUS, 1952–1954/V, Part 1).
- Hill, C. & J. Smith (eds.) (2000):** European Foreign Policy: Key Documents. London, New York, Routledge.
- NAC (1991):** The text of The Alliance's New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the November 1991 Meeting of the North Atlantic Council. [https://www.nato.int/cps/em/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](https://www.nato.int/cps/em/natohq/official_texts_23847.htm).
- PDM (2018):** Polish Defence Ministry's proposal for a permanent U.S. presence in Poland. <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/05/Proposal-for-a-U.S.-Permanent-Presence-in-Poland-2018.pdf>.
- The New York Times** – New York, 1851–.
- TNA PREM 19** – The National Archives, Kew-London, former Public Record Office (TNA). Records of the Prime Minister's Office: Correspondence and Papers, 1979–1997 (PREM 19).
- Avery, G. & A. Missiroli (2007):** Foreword. In: Avery, G. et al. (eds.): The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy. EPC Working Paper, No. 28. Brussels. European Policy Centre, 6–8.

- Besch, S. (2016):** EU Defence, Brexit, and Trump: The Good, The Bad, and The Ugly. In: Centre for European Reform. December 2016. [https://cer.eu/sites/default/files/pb\\_defence\\_14dec16.pdf](https://cer.eu/sites/default/files/pb_defence_14dec16.pdf).
- Biscop, S. (2018):** Don't be too shy about PESCO. In Egmont Royal Institute of International Relations, September 2018. <http://www.egmontinstitute.be/dont-be-too-shy-about-pesco/>.
- Bozo, F. (2016):** French Foreign Policy since 1945: An Introduction. Oxford, New York, Berghahn Books.
- Brescia, A. (1984):** L'Italia e la difesa dell'Europa. Alle origini del Piano Plevén. Roma, I.S.E.
- Catalano, C. (2014):** The untold story: the Italian role in the development of European Defence. In: Marchi, L., Whitman, R. & G. Edwards (eds.): Italy's Foreign Policy in the Twenty-first Century: A Contested Nature? London, New York, Routledge, 110–129.
- Forster, A. (1999):** Britain and the Maastricht negotiations. Basingstoke, Macmillan.
- Hill, C. (1998):** Closing the capabilities-expectations gap? In: Peterson, J. & H. Sjursen (eds.): A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP. London, New York, Routledge, 19–40.
- Hyde-Price, A. (2012):** Neorealism: a structural approach to CSDP. In: Kurowska, X. & F. Breuer (eds.): Explaining the EU's Common Security and Defence Policy: Theory in Action. Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 16–40.
- Kent, J. & J. W. Young (1992):** British Policy Overseas: The 'Third Force' and the Origins of NATO – in Search of a New Perspective. In: Heuser, B. & R. O'Neill (eds.): Securing Peace in Europe, 1945–62: Thoughts for the post-Cold War Era. London, Macmillan, 41–61.
- Lantis, J. S. (2002):** Strategic Dilemmas and the Evolution of German Foreign Policy Since Unification. Westport, Praeger,
- Lundestad, G. (2003):** The United States and Western Europe since 1945: From 'Empire by Invitation' to Transatlantic Drift. Oxford, Oxford University Press.
- MacKinnon, M. G. (2000):** The Evolution of US Peacekeeping Policy Under Clinton: A Fairweather Friend? Portland, Oregon, Frank Cass.
- Martin, G. (2010):** Conclusion: A Gaullist Grand Strategy? In: Nuenlist, C., Locher, A. & G. Martin (eds.): Globalizing de Gaulle: International Perspectives on French Foreign Policies, 1958–1969. Lanham (MD), Lexington Books, 291–308.
- Maull, H. W. (2010):** The European Union as a Civilian Power: Aspirations, Potential, Achievements. In: Ross, R., Tunsjø, O. & Z. Tuosheng (eds.): US-China-EU Relations: Managing the New World Order. London, New York, Routledge, 48–74.
- Posen, B. R. (2006):** European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity? Security Studies, 15, 2, 149–186.
- Ratti, L. & J. Lamoreaux (2009):** Security and Defence policies in Old and New Europe. In: Wilson, I. III & J. J. F. Forest (eds.): Handbook of Defence Politics: International and Comparative Perspectives. London, New York, Routledge, 183–194.
- Rieker, P. (2017):** French Foreign Policy in a Changing World: Practising Grandeur. Basingstoke, New York, Palgrave, Macmillan.

- Rohan, S. (2014):** *The Western European Union: International Politics between Alliance and Integration*. London, New York, Routledge.
- Risse, T. (2004):** *Social Constructivism and European Integration*. In: Weiner, A. & D. Thomas, (eds.): *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press, 159–176.
- Rynning, S. (2005):** *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*. Basingstoke, New York, Palgrave, Macmillan.
- Sutton, M. (2011):** *France and the Construction of Europe, 1944–2007: The Geopolitical Imperative*. New York, NY, Berghahn Books.
- Trachtenberg, M. (1999):** *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945–1963*. Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Varsori, A. (1988):** *Il Patto di Bruxelles (1948). Tra integrazione europea e alleanza atlantica*. Roma, Bonacci.
- Varsori, A. (2010):** *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*. Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Witney, N. (2018):** *Macron and the European Intervention Initiative: Erasmus for soldiers?* In *European Council on Foreign Relations*, May 2018. [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_macron\\_and\\_the\\_european\\_intervention\\_initiative\\_erasmus\\_for\\_sold](https://www.ecfr.eu/article/commentary_macron_and_the_european_intervention_initiative_erasmus_for_sold).
- Woyke, W. (1985):** *Erfolg durch Integration: Die Europapolitik der Benelux Staaten von 1947 bis 1969*. Bochum, Brockmeyer.
- Zelikov, P. & C. Rice (1995):** *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge (MA), Harvard University Press.



TRGOVAČKI ODNOSI ZETE I DUBROVNIKA  
OD 1385. DO 1403. GODINE

Marijan PREMOVIĆ

Univerzitet Crne Gore, Filozofski fakultet, Danila Bojovića bb, 81400 Nikšić, Crna Gora  
e-mail: premovicmarijan@yahoo.com

## IZVLEČEK

Članek predstavlja trgovske odnose med Zeto in Dubrovnikom v času vladavine zetskega gospoda Đurađa II. Stracimirovića Balšića, v času, ko je leta 1385 prišel na oblast, do njegove smrti leta 1403. Najpomembnejši viri za prikaz trgovskih povezav so hranjeni v Državnem arhivu v Dubrovniku. Za to delo so poleg relevantne zgodovinske literature uporabljeni tudi objavljeni in neobjavljeni viri iz tega arhiva (*Diversa Cancellariae*, *Diversa Notariae*, *Reformationes* i *Lettere e commissioni di Levante*). Gospodarski razvoj Dubrovnika je v zadnjih desetletjih 14. in v prvih letih 15. stoletja pritegnil prebivalce iz zetskih mest, v glavnem iz Ulcinja in Bara. Kotor ni bil del ozemlja Balšićev, zato ni predmet naše razprave. V manj kot pol leta po prihodu na oblast v Zeti je Đurađ II. izdal listino Dubrovčanom (27. januarja 1386), s katero je potrdil prijateljstvo in podeljene trgovske svoboščine. Izdelan je opis in diplomatska analiza te listine s spremljajočimi pojasnili. Trgovski promet je potekal po kopnem in morju. Struktura blagovne menjave je bila naslednja: iz Dubrovnika so uvažali žito, sol, tkanine in gradbeni material, iz Zete pa so izvažali les, maslo (olje) in ribe. Na podlagi dokumentov smo prikazali obseg in vrednost kreditnega zadolževanja prebivalcev Zete ter oblikovanje trgovskih družb. Manjše število zetskih trgovcev je s trgovanjem uspelo in pridobilo bogastvo pri poslovanju, tako da so v skladu z veljavnimi pogoji pridobili status dubrovniških meščanov. Trgovske odnose je zaznamovalo veliko uspešnih povezav, vendar je zaradi vojnih konfliktov na tem območju, epidemij kuge, pobiranja carin in napadov na dubrovniške trgovce, zlasti v letih 1395, 1396, 1397 in 1403, prihajalo tudi do manjših prekinitev trgovanja. Članek je poskus razširitve dosedanjih spoznanj na podlagi virov, ki v zgodovinopisju še niso bili obravnavani.

*Ključne besede:* trgovina, Zeta, Dubrovnik, Đurađ II Stracimirović Balšić, trgovske poti, carine, posojila

LE RELAZIONI COMMERCIALI TRA ZETA E DUBROVNIK  
DAL 1385 AL 1403

## SINTESI

*Nell'articolo abbiamo presentato le relazioni commerciali tra Zeta e Ragusa (Dubrovnik), sotto il regno del sovrano di Zeta Đurađ II Stracimirović Balšić, a*

*partire dalla sua ascesa al potere nel 1385 fino alla sua morte nel 1403. Le fonti più importanti riguardo le relazioni commerciali sono conservate nell'Archivio di Stato di Ragusa. Oltre alla letteratura storica rilevante, sono state utilizzate fonti edite e inedite del suddetto archivio (Diversa Cancellariae, Diversa notariae, Reformationes e Lettere e commissioni di Levante). Lo sviluppo economico di Ragusa negli ultimi decenni del Trecento e nei primi anni del Quattrocento attirava la popolazione delle città di Zeta, in primo luogo gli abitanti di Ulcinj e Bar. Kotor non faceva parte del territorio di Balšić e pertanto non è argomento del nostro saggio. In meno di sei mesi dopo l'ascesa al trono di Zeta, Đurađ II emanò una carta agli abitanti di Ragusa (il 27 gennaio 1386) per confermare l'amicizia e la donata libertà di poter esercitare il commercio. L'articolo propone anche la descrizione e l'analisi diplomatica di questa carta, con le spiegazioni di riferimento. Il traffico commerciale si svolgeva via terra e per mare. La struttura dello scambio commerciale era la seguente: da Ragusa venivano importati i cereali, il sale, i tessuti e i materiali da costruzione, mentre da Zeta si esportava legno, i grassi (l'olio) e pesce. Sulla base di documenti, abbiamo descritto la mole e il valore dell'indebitamento degli abitanti di Zeta a mezzo dell'assunzione dei prestiti e la costituzione delle società commerciali. Un piccolo numero di commercianti di Zeta, avendo acquisito ricchezza con l'esercizio del commercio, riuscì ad avere successo e, pertanto, secondo le previste condizioni, ottene la cittadinanza ragusea. Le relazioni commerciali sono state caratterizzate da collegamenti favorevoli, ci furono però anche, soprattutto negli anni 1395, 1396, 1397 e nel 1403, brevi fasi di stallo, causate sia dalle guerre sul territorio, che dalla peste e dagli obblighi di pagamento dei dazi doganali e dagli assalti contro i commercianti ragusei. L'articolo presenta un tentativo di ampliare le precedenti conoscenze basandosi su fonti che finora non sono state prese in considerazione.*

*Parole chiave: commercio, Zeta, Dubrovnik, Đurađ II Stracimirović Balšić, vie commerciali, dogana, prestiti*

DOLAZAK ĐURAĐA II NA VLAST U ZETI 1385. GODINE  
I PRVI KONTAKTI SA DUBROVNIKOM

Kada je zetski gospodar Balša II poginuo, 18. rujna 1385. godine u sukobu s Osmanlijama na Saurskom polju nedaleko od Berata, vlast u Zeti pripala je njegovom sinovcu Đurađu II Stracimiroviću Balšiću (1385.–1403.). Balšina pogibija bila je povod da protivnici razgrabe dio njegovih zemalja, odmetanjem vlastelinskih obitelji koje su gospodarile pojedinim djelovima Zete i sjeverne Albanije. Đurađ II gospodario je Zetom i djelovima sjeverne Albanije sa gradovima Skadrom, Drivastom i Lješom. Njegov teritorij je bio znatno smanjen, tijekom 1387. godine albanska porodica Dukadina osvojila je Lješ, a u lipnju 1393. predali su ga Veneciji.<sup>1</sup> Kotor nije bio u sastavu teritorija Balšića, zato i nije predmet našeg obrađivanja.

Saznanja u historiografiji o trgovačkim odnosima su nepotpuna.<sup>2</sup> Građa o ovom prostoru čuva se u Državnom arhivu u Dubrovniku, koji spada u red najbolje očuvanih arhiva u svijetu. Veliki dio ovog rada urađen je na osnovu njegove arhivske građe. Padom crnogorskih primorskih gradova pod osmansku vlast propali su i njihovi arhivi, osim kotorskog koji je solidno očuvan.<sup>3</sup>

Srednjovjekovna Zeta Balšića je za Dubrovnik predstavljala područje najbližeg djelovanja, njegovih najvažnih trgovačkih interesa i zato što su proširili vlast na albansko primorje (Foretić, 1980, 183). Stanovnici zetskog primorja su geografski i poslovno bili upućeni na Republiku. Obitelj Balšića bila je u dobrim odnosima sa Dubrovčanima, o čemu svjedoče povelje: Stracimira, Đurđa I i Balše II od 17. siječnja 1368. (Rudić, 2010, 93–98), Đurđa I Balšića 30. studenog 1373. (Šekularac, 1987, 163–164), Đurđa I Balšića 30. svibnja 1374.–76. (Rudić, 2009, 111–117), Balše II od 20. studenog 1379. (Rudić, 2011, 103–107), i 24. travnja 1385. godine (Rudić, 2012, 101–106), koje su izdate gradu Sv. Vlaha. U navedenim dokumentima potvrđivano je prijateljstvo i darovane su trgovačke slobode. Slobode koje su dubrovački trgovci uživali u periodu vladavine Balšića u Zeti (1360.–1421.), nisu se mnogo razlikovale od sloboda koje su imali tijekom vladavine Nemanjića.

Đurađ II bio je sin Stracimira i Jerine, kćeri Progona Dukadina (Ćirković, Božić, Bogdanović & Đurić, 1970, 51). Prvi put spominje se u povelji koju su njegovi stričevi Đurađ I Balšić i Balša II izdali Dubrovčanima, u Dubrovniku 30. studenog 1373.<sup>4</sup> O njemu nalazimo vijesti tek desetak godina kasnije, kada se Obrad Božanić

1 Vidjeti više u: Ćirković, Božić, Bogdanović & Đurić, 1970, 49–52; Šekularac, 2011, 182; Mitrović, 2014, 262–263. O uvjetima nastanka i fizičkom izgledu gradova u zetskom primorju i sjevernoj Albaniji vidjeti u: Antonović, 2003, 21–69.

2 Prikaz istraživanja o crnogorskim primorskim gradovima (političke prilike, gospodarski razvoj) u povijesnoj literaturi, vidjeti u: Dinić-Knežević, 1999, 131–139; Pregled historiografije o gospodarsko-ekonomskim prilikama u Zeti u doba Balšića vidi u: Milić, 2012. Oba autora konstatiraju da su gospodarske prilike u Zeti nedovoljno istražene i da bi uvid u dubrovačku građu omogućio da se stekne jasnija slika o trgovini.

3 O prikazu notarske djelatnosti u crnogorskom srednjovjekovnom primorju vidjeti u: Marković, 2010, 824–840.

4 U dokumentu se pominje prisustvo Đurđa II: i moi sinoveý, mladi Görgý (Rudić, 2009, 101–110).

u Dubrovniku žalio na Balšu II i njegovog sinovca Đurađa da su mu u Skadru i Baru oduzeli izvjesnu robu (Thallóczy, Jireček & Sufflay, 1918, 386). Kada je došao na vlast Đurađ II u jesen 1385. da bi obnovio moć i nastavio politiku svojih prethodnika, potrebna su mu bila znatna novčana sredstva. Osamostaljenjem i odmetanjem najistaknutije vlastele njegovi prihodi su se smanjivali (Ćirković, Božić, Bogdanović & Đurić, 1970, 50–52). Odmah po preuzimanju vlasti, novi zetski gospodar obraća se Dubrovniku da mu pruži novčanu pomoć u vidu pozajmice. Dubrovčani su, 5. prosinca iste godine, odlučili da mu ne odobre kredit. Da bi lakše podnio odbijanje, odlučili su mu poslati lijepe i bogate darove. Promjena na zetskom prijestolu iziskivala je potvrdu predhodnih akata, da što prije moguće dobiju povelju, za slobodu poslovanja i sva do tada stečena jamstva i povlastice (Jelčić, 2010, 165–170). U spoljnoj diplomatskoj politici, prema svojim susjedima i unutrašnjosti Balkanskog poluotoka Dubrovčani su se držali načela da prilikom stupanja na vlast novog vladara ili oblasnog gospodara traže potvrdu starih povlastica, koje su im dali ili potvrdili njihovi prethodnici (Rudić, 2013, 35–36).

#### POVELJA ĐURAĐA II STRACIMIROVIĆA BALŠIĆA DUBROVČANIMA (27. SIJEČANJ 1386.) – OPIS POVELJE I DIPLOMATIČKE OSOBENOSTI

Kao i većina zetskih srednjovjekovnih povelja, i ova ima zanimljivu povijest objavljivanja. Zahvaljujući bilješkama dubrovačkih vlasti, na okolnosti nastanka povelje može se baciti nešto više svijetla. Dubrovčani su odlučili poslati dva poklisara: Simu Bunića i Jaku Gundulića.<sup>5</sup> Poslanstvo iz Dubrovnika krenulo je tek u siječnju, mjesec dana kasnije pošto je imenovano (Jelčić, 2010, 168). Poklisar je u srednjem vijeku naziv za poslanika, diplomatskog posrednika, pregovarača. Izbor poklisara bio je isključivo u nadležnosti Senata koji je određivao cilj i zadatak misije. Kada je poklisar trebao da ide u Zetu, podrazumijevao se Bar, Ulcinj i Skadar sve do Danja s okolnim područjem u udaljenosti od jednog ili pola dana. Svi detalji poslanstva bili su unaprijed razrađeni, a ako bi došlo do neke novonastale situacije, poklisari nisu smjeli postupati prema svom nahođenju, već su morali tražiti nova uputstva (Krizman, 1957, 14–22; Lonza, 1998, 169–175; Janeković-Römer, 1999, 193–203). Poklisari Sime Bunić i Jake Gundulić posjetili su Đurađa II pod Skadrom, uručivši mu „jednu peču skrleta, četiri finoga platna iz Firence, kao i drugih peča običnog platna (ukupna vrijednost iznosila je 500 dukata)“ (Jelčić, 2010, 168). Pored poklona poslanici su imali zadatak da sugovornika pridobiju biranim i kićenim riječima (Janeković-Römer, 1999, 193–203). Njihov zadatak je bio da dobiju potvrdu povlastica, koje su gradu dali raniji njegovi prethodnici. Nije do kraja poznat sadržaj i tok razgovora.

Povelja Đurađa II Stracimirovića Balšića Dubrovčanima od 27. siječnja 1386. godine sačuvana je u originalu i nalazi se u Državnom arhivu u Dubrovniku.<sup>6</sup> Izdanje

5 O životu Sime Bunića (Simon de Bona, Symcus f. Junni de Bona) i Jake Gundulića (Jacobus Give de Gondola) vidi više u: Manken, 1960, 149–151; Vekarić, 2012, 91–96; Vekarić, 2014, 124–125.

6 U povijesnoj znanosti povelja je poznata i do sada je doživjela nekoliko izdanja: Miklosich, 1858, 203–204;

ovog dokumenta priređeno je na osnovu digitalne snimke urađene u arhivu. Dokument se čuva pod sljedećom signaturom № 152 i Beč № 1028, signatura Dvorskog i Državnog arhiva u Beču (DAD, 1). Naime, poslije ukidanja Dubrovačke Republike, Dubrovnik pada pod Habzburšku vlast, austrijska vlada htjela je da se formira centralni arhiv u Beču i dobar dio građe dubrovačkog arhiva bio je prenijet i čuvan do 1918. godine (Foretić, 1959, 315–336).

Tekst povelje pisan je brzopisom, na listu hartije srednjeg formata, dimenzija 29 cm visine i 29,6 cm širine (Šekularac, 1987, 173). Na mjestima gdje je hartija bila presavijana nastala su oštećenja, koja su posebno uočljiva u trinaestom redu. Dokument ima nekoliko manjih oštećenja pri dnu i na još nekoliko mjesta, redovi: treći, šesti, sedmi, četrnaesti, petnaesti, šesnaesti, dvaseset prvi.

Papir je skoro kvadratnog oblika, na kojem je povelja pisana. Na osnovu snimke vidi se da je povelja po širini presavijena na četiri jednaka dijela. Na poledini dokumenta ispisano je različitom rukom nekoliko uzgrednih latiničnih bilješki: *povela de Grag de Sračimi*, № 152 (signatura), ispod skraćenica 1049 (pogrešna, izgleda grafitnom olovkom, umjesto bečke oznake 1028), zatim an. 1386 (potjecanje dokumenta). Sagledavana je u kontekstu odnosa Balšića sa Dubrovnikom, i knezom Lazarom, uzimana kao jedno od važnih svjedočanstava u rekonstrukciji političkih zbivanja prije Kosovske bitke 1389. godine.

Povelja započinje simboličkom invokacijom u vidu križa, poslije koje slijedi duga arenga (1–4 reda). Iza arenge slijedi intitulacija, Đurađ za sebe kaže da je: blagovjerni i samodržavni gospodin Đurađ cijele zetske i pomorske zemlje. Osobenost je ta što se javlja kao samodržavni gospodin, ovakvu ili sličnu titulaturu nije upotrijebio nijedan Balšić prije njega. Ovdje se prvi put pominje i vlast nad pomorskom zemljom. Važno je napomenuti da se u dokumentima poslije 1386. Đurađ nikada ne titulira kao samodržavni gospodin, nego samo kao gospodin (Barišić, 1975, 47, 57–58; Blagojević, 2011, 301). Slijedi diplomatska formula, veoma sažeto iskazana: promulgacija (neka je jasno svakome čovjeku). Iza promulgacije slijedi ekspozicija, u kojoj on izlaže posredovanje dubrovačkih poklisara u nastanku povelje i prijateljstvo svojih predaka i Dubrovnika. Iščitavajući povelju, nalazimo da u njoj ima dosta podataka koji se podudaraju sa ranijim poveljama Balšića Dubrovniku.

Dispozicijom, koja čini najveći dio povelje, potvrdio je Dubrovčanima stare trgovačke povlastice na čitavom teritoriju kojim je vladao. Odredba o nadoknadi štete dubrovačkim trgovcima preuzeta je od srpskog cara Uroša (1357.). Đurađ propisuje da će im nadoknaditi pretrpljenu štetu na njegovom teritoriju iz svoje riznice. Značaj carine u Danju primoravao je Dubrovčane da redovito traže potvrdu povlastica koje su vezane za njih. Kao i njegovi prethodnici odrekao se tranzitne carine u Danju i da bude onako kako je bilo u cara Stjepana. Zanimljiva je formula „učinih milost“, koja se dva puta pominje u aktu. Ona na prvom mjestu znači potvrdu ranijih povelja, a na drugom mjestu garantira ukidanje carina. Du-

---

Novaković, 1912, 198–200; Stojanović, 1929, 110–111; Šekularac, 1987, 173–177. Sva ova izdanja nosila su sa sobom male omaške u čitanju koje nisu utjecale na razumijevanje dokumenta.

brovčani se takođe obezbjeđuju od pljačke, Balšić želi da spriječi sebi podređene ljude da trgovcima na svoju ruku nameću nezakonite namete. Iz dokumenta saznajemo da je u oblasti zetskog gospodara postojala ustanova kefalija. Poveljom Balše II (1385.) uređeno je i pitanje dubrovačkih lađa koje bi doživjele brodolom na teritoriju koji kontroliraju Balšići. U ovoj povelji njihov problem malo je detaljnije uređen. Uzastopna upisivanja odredbe o brodolomu, kao i izvjesnih drugih odredaba, svakako su vršena po želji i na zahtjev samih Dubrovčana. Nova odredba propisuje da njegovi podanici neće prisvajati stvari sa dubrovačkih lađa koje pretrpe brodolom uz zetsku obalu, kao i bezbjednost spasenih stvari u slučaju brodoloma dubrovačkih lađa. Ukoliko bi im netko nešto uzeo, šteta biće nadoknađena iz riznice Đurađeve. Dozvolio je dubrovačkim trgovcima da iznose žito iz njegove zemlje ukoliko plate dva dinara od mantije. Važno mjesto u dubrovačkoj trgovini zauzimala je sol. Zeta je bila pretežno stočarska zemlja pa se snabdijevala solju iz svojih solana u Primorju. Kako je na teritoriju od Neretve do Bojane trgovina solju bila ograničena samo na četiri mjesta: Drijeva, Dubrovnik, Kotor i Sv. Srđ, Dubrovčani se nisu nikako slagali sa postojanjem većeg broja tržišta soli. Odredba o trgovini solju nije unijeta u ranije povelje jer su Balšići tada vladali znatnim teritorijima južno od Bojane, na koje se zakon Nemanjića nije odnosio. Zato nije bilo potrebe da se odredba koja uređuje ovo pitanje nađe u dokumentima. Na ovom polju postigli su uspjeh, jer su ukinuti svi trgovi soli uvedeni poslije 1355. godine. Propisano je da se radi kao u doba cara Dušana (Gecić, 1962, 66, 143, 158–163; Blagojević, 1997, 141, 175–176, 196, 277, 290; Rudić, 2013, 35–459).

Mjesto pisanja je „pod Skadrom“, a datum je od rođenja Kristova po dubrovačkom uzoru. Pisar je samo broj tisuću napisao slovima, dok je ostale tri cifre označio na uobičajan način, brojnu vrijednost slova označio je titlom u obliku slova. Osobenost dokumenta je ta, što se prvi put u ispravama Balšića javljaju tri milosnika. Nitko od njih nije bio logotet. Kao milosnici pominju se: protovestijar Filip Bareli, vojvoda Nikola i Mladen Ilić bez ikakve titule (Blagojević, 1997, 154–157, 199). Na kraju se saopštava da je povelju pisao logotet Butko.

Na povelji nema potpisa, što je uobičajno za dokumenta koja su nastala u kancelariji porodice Balšić. Pečata nema, ali se u donjem dijelu dokumenta uočavaju prorezi kroz koje je po svoj prilici bio pričvršćen pečat.

U Dubrovnik poslanstvo sa poveljom vratilo se 11. veljače, donijeli su povlastice koje su bile znatno šire i još povoljnije od ranijih. Kancelar dubrovačkog Senata pobrinuo se da ovaj događaj bude zabilježena vijest za potomke (Jelčić, 2010, 167–170). U Dubrovačkom arhivu, u seriji Reformationes (ann. 1384.–1386., XXVI. fol. 1.) postoji sljedeći zapis: 1386 die 14 januarii ser Symon de Bona et ser Jacobus de Gondula iverunt ambassiatores ad d. Georgium de Balsa et optinuerunt poveglias quas portaverunt cum bullis eiusdem. Rediere die XI february eiusdem anni (Dinić, 1964, 579). Ovim aktom načelno su obnovljeni ugovorni odnosi između Zete i Dubrovnika ustanovljeni za vrijeme Đurađevih predhodnika. Dubrovčani su tako zaštitili svoju trgovinu, koja se velikim dijelom

obavljala u Zeti i njihovom zeledu. Istovremeno, zetskom gospodaru je odgovarala dobra suradnja, jer je Zeta najveći dio svoga trgovinskog prometa obavljala sa Dubrovnikom i njihovim trgovcima (Rudić, 2013, 35–44).

## TRGOVAČKI PUTEVI I TRGOVINA

Dubrovnik je, kao najveći i najperspektivniji grad na istočnoj obali Jadranskog mora, trgovačko i kreditno središte, privlačio trgovce sa svih strana. Među tim trgovcima sa strane, bilo je njih i sa prostora Zete. Boravak u gradu Sv. Vlaha omogućavao im je unosne poslove, stjecanje bogatstva, sigurniji i udobniji život. Dubrovački trgovci su izvozili i prodavali svoju robu, a kupovali su artikle koje nisu imali za svoje potrebe i za izvoz. Stoga su bili prisiljeni često boraviti ili nastanjivati se u Zeti (Dinić-Knežević, 1999, 131–139).

Trgovački promet između Zete i Dubrovnika odvijao se kopnenim i pomorskim putem. Kopneni putevi mogu se podijeliti: na priobalske (via de Zenta) i one koji su iz primorja vodili u unutrašnjost zemlje i Balkanskog poluotoka (via Jesera). Iz Dubrovnika put via de Zenta išao je preko Cavtata i Novog, prema Risnu starim rimskim putem, zatim na Kotor i Budvu. Put je obalom dolazio do Ulcinja, pa preko Svača, obalom rijeke Bojane do Svetog Srđa, odakle se karavanima nastavljalo za Skadar. Glavni pravac ovog puta išao je prema Danju. Jedan dio puta vodio je rijekom Drimom prema Lješju. Drugi putni pravac se odvaja od Drima obroncima miriditskih planina, pored rijeke Fandi, pa strmom dolinom rijeke Goske, prolazi pored sela Sakato i izbija na Drim pored Svetog Spasa. Put dalje ide obalom rijeke Drim prema Prizrenu. Prema unutrašnjosti išlo se Jezerskim putem (via Jesera), koji je išao od Kotora i Risna prema Grahovu za Onogošt. Iz Onogošta, put je išao dolinom rijeke Zete za Podgoricu i produžavao za Skadar. Glavno prevozno sredstvo na ovim putevima bili su konji, mazge i magarci, a glavni prenosioci robe stočari Vlasi. Putevi iz Zete nastavljali su u susjedne zemlje: Albaniju, Srbiju i Bosnu. Pored ovih kopnenih puteva, u srednjem vijeku, postojali su i plovni putevi. Brodovi natovareni robom plovili su iz Dubrovnika Jadranskim morem do Kotora, Budve, Bara, Ulcinja i Sv. Srđa na Bojani. U rijeku Bojanu ulazile su veće lađe iz Jadrana, kao što su fuste i manje lađe, do manastira Sv. Srđa i Vakha gdje se nalazilo pristanište portus Sancti Sergii. Sa ovog trga roba je preuzimana i transportirana karavanima u unutrašnjost Balkana. Vodeni promet odvijao se i preko rijeke Drim.<sup>7</sup> U arhivskoj građi zabilježen je veći broj lađi koje su plovile iz Republike u zetsko primorje.<sup>8</sup>

Posljednjih nekoliko decenija XIV. i u prvoj polovici XV. stoljeća grad Sv. Vlaha doživljava gospodarski rast. Grad Kotor su tada zahvatili ratovi, promjene gospo-

7 O trgovačkim cestama vidjeti opširnije u: Jireček, 1959, 275–285; Škrivanić, 1971, 75–85; Škrivanić, 1974, 30, 62–77; Blagojević, 1983, 106–107; Imamović, 1988, 122–123; Mišić, 2014, 115.

8 Navešćemo samo nekoliko dokumenata, krajem ožujka 1386. iz Dubrovnika upućena je lađa sa robom u Ulcinj (DAD, 2). U jednoj bilješci početkom proljeća 1387. pominje se plovidba u Drač (DAD, 3). Stjepan iz Ulcinja potpisao je ugovoru o lađi 5. svibnja 1390. (DAD, 4). Ulcinjanin Stjepan Marinov potpisao je 29. VIII. 1397. ugovor sa vlasnikom broda Miha Bone o prijenosu robe u Zetu (DAD, 5).



dara (Ugarska, Venecija, Bosna), blokade i unutarnji nemiri. Ovi razlozi izbacili su iz trgovačkih poslova Kotorane, a potpuni primat uzeli su Dubrovčani (Ćirković, 1997, 47–55). Najznačajni gospodarski centar na zetskom primorju bio je Ulcinj, iz njega bio je Bar, a po značaju daleko je zaostajala Budva (Dinić-Knežević, 1995, 200–215). Ulcinj je bio prijestolnica Đurađa II, a Dubrovčani u svojim ispravama daju mu titulaciju *signore di Dulcigno* (Jelčić, 2010, 173).

Žito je najvažniji poljoprivredni proizvod za ishranu stanovništva na zetskom primorju. Njegov uzgoj nije bio dovoljan za prehranu stanovništva, jer u arhivskoj građi nalazimo podatke koji nam govore da je žito iz Dubrovnika izvoženo u Zetu. Da bi se žito izvezlo iz grada, bila je potrebna dozvola Velikog vijeća, uz koju se ponekad navodi i visina carine koju je trebalo platiti.<sup>9</sup> Taj izvoz nije bio u većim količinama. U ožujku 1386. je poslat *Maroe Xuch u Ulcinj super facto grani*. Dva mjeseca kasnije *Minori Consilio* dozvoljava *Philippo Barelli et aliis Venetis comorantibus in Dulcinio*, da može od općinskog žita uzeti za svoje potrebe ad staria L infra (Dinić, 1964, 230; Dinić-Knežević, 1967, 109). Za potrebe manastira Ratac dva puta je 1388. Dubrovnik dozvolio kupovinu ovog proizvoda. U siječnju kupljeno je 15 stari žita, polovica pšenice i polovica ječma. U studenom iste godine dozvoljeno je igumanu manastira Sv. Marije Ratačke da kupi od Republike 20 stari žita (Dinić-Knežević, 1967, 110). Stanovnicima iz grada Bara, u veljači 1388. odobrena je kupovina 10 stari žita (Thallóczy, Jireček & Sufflay, 1918, 99). Početkom ožujka 1388. godine Đurađu II odobrena je molba da može kupiti do 50 stari žita, po cijeni od 4 perpera za star. U ugovorima pominju se stanovnici sa ovog područja koji su se bavili prodajom žita: Jure Ilijin iz Bara 2. svibnja 1398. obavezao se na isporuku žita (DAD, 6). Miladin Žečić, nosač, potvrđuje da je od Marinča Miroševoga iz Bara primio žito krajem listopada 1402. godine (DAD, 7).

Od alkoholnih pića srednjovjekovnog čovjeka vino se nalazilo na prvom mjestu. U Dubrovniku ono je spadalo u proizvod ishrane, tako da je briga za ovo piće od strane grada dolazila odmah poslije brige za žito (Dinić-Knežević, 1966, 83–84). Trgovina ovog alkoholnog pića zauzimala je značajno mjesto.<sup>10</sup> U drugoj polovici siječnja 1387. Radić Bogojević sa Šipana obavezuje se na putovanje u Drač sa tereotom od 200 *quina* vina (DAD, 8). Krajem listopada 1390. Dubrovnik dozvoljava izvoz 200 *quina* vina *Antibar vel Dulcinii* (Marković, 2014, 317). U proljeće 1393. godine, u jednom ugovoru o plovidbi, pominje se da je vino izvoženo u Ulcinj. Marinus Petri de Dulcinio kupuje od Andrije de Voleco *decem octo vasa vini, que dictus Marinus debet secum conducere Dulcinium*. Marin će tamo prodati vino, a kao nagradu za trud dobiti će *unum ex dictis caratellis vini*. Na sve izveženo i uveženo vino plaćala se carina gradu Sv. Vlaha (Dinić-Knežević, 1966, 67, 78–79).

9 O uvozu i izvozu žita iz srednjovjekovnog Dubrovnika u XIV. stoljeću vidjeti: Dinić-Knežević, 1967. Uobičajna mjera za žitarice bio je starij, star (*starium*). Star je bila mjera za zapreminu, po današnjoj decimalnoj mjeri iznosio bi: 1 *starium* = oko 64,5 kg (do 71,5 kg) (Manken, 1960, 103–104).

10 Vino se mjerilo u *quina*-ma. U prodaji na veliko važilo je *quinto grande*, a u prodaji na malo *quinto piccolo*. Današnja vrijednost izgledala bi ovako: 1 *quinto grande* = oko 21 litar; 1 *quinto piccolo* = oko 18¾ litar (Manken, 1960, 104).

Bitan proizvod u trgovini bila je sol, neophodna za ishranu stanovništva, stoke, konzerviranje mesa i ribe i spravljenja stočarskih proizvoda. Prodaja soli jedan je od glavnih izvora za život stanovnika Republike. Na teritoriju od Neretve do Bojane trgovina solju bila je ograničena samo na četiri mjesta: Drijeva, Dubrovnik, Kotor i Sv. Srđ. Dubrovčani se nijesu nikako slagali sa postojanjem većeg broja tržišta soli.<sup>11</sup> Imali su monopol na prodaju soli, što im je donosilo velike prihode, zato su se borili protiv krijumčarenja.<sup>12</sup> Kada je riječ o trgovini ovog i ostalih proizvoda treba izdvojiti trg Svetog Srđa na Bojani. Trg se nalazio po vlašću Balšića do kraja 1392., da bi od 1393. do 1395. bio pod vlašću Osmanlija. Đurađ II oslobodio je Sveti Srđ od Osmanlija, ali nije imao snage da ga zadrži pa ga je predao Veneciji. Od početka 1396. nalazi se pod vlašću Mlečana, do 1479. godine. Sa njihovim dolaskom istisnuti su Dubrovčani sa ovog trga (Spremić, 2005, 143–163). Ulcinjanin Petar Dujmi držao je u zakup valonsku carinu i imao je monopol nad trgovinom solju, na relaciji Valona–Ulcinj–Dubrovnik (Šekularac, 2011, 106). U dokumentima pominju se stanovnici iz Zete koji su se bavili prodajom manje količine soli. Stefan Marinov iz Ulcinja 6. svibnja 1398. obavezuje se na isplatu soli (DAD, 9), a u kolovozu 1398. sklapa ugovor sa Marinom Radostićem o prijenosu soli u Neretvu (DAD, 10).

Tkanine (panni, drappi) su jedan od važnih izvoznih proizvoda Dubrovčana. U Zetu su nekoliko puta stizale skupocjene tkanine kao poklon Đurđu II. U Vijeću umoljenih (8. srpnja 1389.) odlučeno je da se Balšiću daruje 1 komad *scarlet fini* i 2 komada *panni de cumis* (Dinić-Knežević, 1982, 63). Veliko vijeće u Dubrovniku odlučilo je da, 31. X. i 1. XI. 1395., pošalju na dar zetskom gospodaru razne tkanine kao poklon za vjenčanje njegove sinovice (Lonza, 2011, 90).

Iz Dubrovnika se uvezio građevinski materijal (crijep) za popravku crkava i stambenih zgrada. Republika je zabranjivala izvoz crijepa, ali u posebnim slučajevima davali su crkvama, pojedinim gradovima i uglednim pojedincima da izvezu određenu količinu ovog proizvoda. U Odlukama dubrovačkih vijeća (1396.–1397.) nalazimo podatke o izvozu velike količine drvene građe i 20.000 komada crijepa. Građevinski materijal bio je namijenjen za popravku ili pokrivanje crkvenih zdanja u Ulcinju, Baru i na Ratcu (Spremić, 2005, 170; Lonza, 2011, 136, 144, 184, 196, 201). Opeka je uvožena iz Republike, tijekom 1397. stiglo je 4.000 opeka u grad Bar (Šekularac, 2011, 93). U veljači i lipnju 1397. na poziv Đurađa II iz Dubrovnika dolaze u Ulcinj kamenoresci da rade na zidinama *pro parte muratoris* (DAD, 11;

11 O trgovini solju vidjeti opširnije u: Gecić, 1955.

12 U proljeće 1396. veliki bosanski vojvoda Sandalj Hranić je zauzeo Budvu 1396. od Đurđa II Balšića. Vojvoda je Budvu dao na upravu supruzi Jeleni, pravo s vjenčanja u lipnju 1396. i ona je tamo ostala do travnja 1398. godine. Dubrovčani se žale vojvodi Sandalju 1397. i njegovoj ženi Jeleni da njihovi ljudi trguju solju na trgu u Sutorini, koji po njima nije zakonit. Izgleda da molbe nisu urodile plodom, na trgu u Sutorini i Budvi iduće godine nastavljena je prodaja soli, što je izazivalo nezadovoljstvo kod Dubrovčana. U travnju 1398. poslata je barka sa zadatkom da stražari da se sol ne uvozi u Budvu, Boku i Sutorinu. Tog mjeseca je bilo odlučeno da se piše i Đurđu Stracimiroviću, povodom jednog broda sa solju koji je trebao da dođe u Budvu. U svibnju 1398. godine Budva je ponovo bila pod vlašću Balšića. O tome vidi više u: Ančić, 1986, 44–45; Kurtović, 2009, 83, 86, 88, 102, 380; Dragičević, 2009.

Thallóczy, Jireček & Sufflay, 1918, 583; Malović–Đukić, 1993–1994, 66). Ovom uvozu i opravkama prethodili su zemljotresi, od srpnja 1396. do srpnja 1397. godine, koji su izazvali veliko rušenje po gradovima zetskog primorja (Mitrović, 2015, 194–195).

Drvo je predstavljalo jedan od najznačajnijih predmeta zetskog izvoza. Dubrovčani su uvozili iz sjeverne Albanije različite vrste drveta: hrast, bukvu, cer, brest, grab, jasen, tisu i jelu. Iz područja Skadarskog jezera i Ulcinja: topolu i vrbu. Bilo je potrebno za izgradnju brodova, vinograda, buradi, obruči za bačve i za loženje. U proučavanom vremenskom razdoblju, za izgradnju stambenih zgrada drvo je izgubilo značaj kao građevinski materijal, jer su kuće počele da se grade od kamena. Glavna mjesta za utovar nisu bile varoške pijace, nego na rijekama Drima i Bojane uz kakav samostan ili crkvu (Dinić-Knežević, 1971, 9–29; Hrabak, 2005, 7–10). Veliki broj ugovora o izvozu drva nalazi se u seriju *Diversa Cancellariae*. U jednom dokumentu od 14. siječnja 1387. navedeno je da se vrši nabavka drva sa Drima za gradnju brodova u Dubrovniku (DAD, 12). U rujnu iste godine vrši se doprema drva: 70 hrastovih i brestovih greda dugačkih 12–17 lakata, iz Svete Marije na Drimu. Prijevoznina za svaku gredu iznosila je 15 groša (Hrabak, 2005, 18). Tri godine kasnije Bogoje iz Ulcinja obavezuje se opatu lokrumskog samostana na isporuku drvene građe (DAD, 13). Dživan Martinov iz Drača obavezuje se na isporuku drva sa Drima u prvoj polovici travnja 1397. godine (DAD, 14). U veljači 1398. Bogdan Dražinović marangon, obavezao se da pripremi za grad sljedeću količinu: 50 drveta dužine 16 lakata, 27 od po 15 lakata, 54 po 13 lakata, 130 komada hrastovog drveta dužine 8 lakata i 4 drveta dužine 6 lakata. U ugovoru je navedeno da treba da se isporuči u mjesecu travnju *ad ripam fluminis Boyane* (Dinić-Knežević, 1971, 14). Bogdan Radinović i Bogoje Dobrosaljić drvodjelci, obavezuju se 4. kolovoza 1397. na isporuku drva, koja će ukrcati na prostoru od Ulcinja do Bojane (DAD, 15). Dubrovčanin Ratko Prvanović išao je sa barkom (13. srpnja 1398.) da tovari drvo u ulcinjskoj luci Algirani. Drvo iz ove luke pripremali su ulcinjski drvodjelci (patapgoni) za prijevoz. Prebacivanje iz Ulcinja do Dubrovnika koštalo je 150 perpera (Malović–Đukić, 1993–1994, 65).

Iz Zete je izvoženo ulje, koje se u srednjovjekovnim dokumentima naziva maslo. Na njemu se pripremala hrana, kako biljnog tako i životinjskog podrijetla. Dobivalo se od maslina koje su gajene u Primorju. Maslinarstvo je bilo najrazvijenije u Baru i njegovoj okolini. Dubrovčani koji su u Bar dolazili kao pomorci i zanatlije najradije su novac ulagali u maslinjake (Hrabak, 1999, 170). U studenom 1392. Luka Mačman iz Bara potvrđuje da je od Maroja pokojnog Lampre Menčetića primio 10 perpera zbog maslina u Baru (DAD, 16). U jednom ugovoru iz 1396. saznajemo da je kvar-tica barskog ulja prodavana u Dubrovniku za 20 folara (Hrabak, 1999, 171), a 1398. godine uveženo je 300 litara ulja iz Bara (DAD, 17).

Ribolov je predstavljao značajnu gospodarsku granu. Bio je zastupljen na moru, Skadarskom jezeru i na rijekama Bojani i Drimu. Najveće prihode od ribolova, do dolaska Mlečana (1396.), imala je opatija Svetog Srđa koja je na Bojani imala svoje ribnjake. Malo vijeće odobrilo je 1397. skadarskom knezu Stefanu da može poslati

u grad Sv. Vlaha na prodaju sarage (ukljeve). Riba je predstavljala izvozni proizvod, najviše su izvožene: jegulje, usoljena ikra i ukljevi (Gecić, 1962, 151; Hrabak, 2005, 58; Mišić, 2007, 97).

## POVREMENI PREKIDI TRGOVINSKIH ODNOSA I ZABRANE TRGOVINE

Bitan faktor u trgovačkom prometu bila je bezbjednost kopnenih i pomorskih puteva. Proučavajući bogatu građu Dubrovačkog arhiva došli smo do saznanja da je do prekida trgovačkih veza najčešće dolazilo zbog napada na dubrovačke trgovce, uvođenja novih carina, ratnih sukoba i epidemije kuge.

U dokumentima nailazimo na podatke da je trgovcima oduzimana roba. Dubrovčani se 1386. godine žale Đurađu II da je njihovim trgovcima oduzeto žito sa broda (Thallóczy, Jireček & Sufflay, 1918, 394). Osmanski pljačkaški i osvajački pohodi bili su čest uzrok prekida trgovine. Osmanlije su početkom devedesetih godina XIV. stoljeća sve više prodirale prema Zapadu i postepeno osvajale gradove. Tokom proljeća i ljeta 1392. napadale su oblast Balšića. Krajem rujna 1392. godine Balšić je krenuo na pregovore sa Osmanlijama, ali su ga na prevaru zarobili. Nekoliko mjeseci poslije zarobljavanja on je, po cijenu slobode, morao da se nagodi sa njima i predao im tražene gradove: Skadar, Drivast i Sveti Srđ na Bojani. Njegovo zarobljavanje iskoristio je Radič Crnojević, član ugledne zetske vlastelinske obitelji, koji je prije studenog 1392. preoteo Budvu. Đurađ II uspio je, rujna ili u prvoj polovici listopada 1395., da povрати od Osmanlija: Skadar, Drivast i Sv. Srđ (Čirković, Božić, Bogdanović & Đurić, 1970, 59, 62; Schmitt, 2001, 123, 236–237, 341). Kada je oslobodio predate gradove smatrao je da ih sam neće moći braniti, pa ih je ustupio Veneciji.<sup>13</sup> U proljeće 1398. godine Balšić je uspio ponovo da osvoji Budvu (Kurtović, 2009, 88). U listopadu 1399. među trgovcima vladala je nesigurnost, jer su stizale vijesti da se Osmanlije spremaju napasti Zetu iz Srbije (DAD, 18).

Početkom devedesetih godina XIV. stoljeća u Zeti je izbio sukob između Đurađa II i njegovog brata od strica Konstantina Balšića, koji je postao osmanski vazal. Konstantin je 1395. držao grad Danj sa carinarnicom. Početkom proljeća 1395. iskrsnuo je spor oko povećanja carine u doana Dagnj. Za vrijeme višemjesečnog odsustva

13 Stracimirović je zaključio sa Mlečanima sporazum 14. travnja 1396. i ustupio im: Skadar, Sveti Srđ, Skadarsko jezero s tamošnjim otocima, područje na lijevoj obali Bojane prema moru, tvrđavu Šati i carinu u Danju s okolnim selima. Republika Sv. Marka se obavezala da će mu za ustupljene gradove plaćati godišnje 1.000 dukata ili manje, ako cjelokupna svota njihovih prihoda ne dostigne toliku vrijednost. Dodijelili su Đurđu II i njegovim nasljednicima svoje plemstvo i dozvolili mu da se služi zastavom. Balšić je zadržao Ulcinj sa distriktom i Bar sa okolicom do Divičine stijene (Čuk, 1986, 94–95; Milutinović, 1999, 201–203; Schmitt, 2001, 123, 237–239). Jedini uspjeh u teritorijalnom smislu zetski gospodar postigao je koncem 1396. godine. Poslije poraza kod Nikopolja (25. rujna 1396.) Žigmund Luksemburški vraćao se preko zetskog primorja, Dubrovnika u Ugarsku, tom prilikom postavio je Đurađa II za kneza Korčule i Hvara, i dao mu titulu gospodara Albanije (*princeps Albanie*). Vlast *princepsa Albanie* nad ovim otocima bila je s vrlo ograničenim pravima, imao je svog vikara, ubirao je prihode s kneževskih imanja i primao godišnju plaću. Njegova vlast nad ova dva otoka trajala je, sa prekidom 1401., do 1402. godine (Foretić, 1940, 132–133).

Konstantina Balšića zbog bitke na Rovinama, zakupci danjske carine, kotorska vlastela Marko i Vladislav Drago, počeli su da od Dubrovčana naplaćuju do tada neuobičajnu prohodnu carinu. Carina je do tada naplaćivana samo za robu koja je prevožena bodovima i to u visini jednog groša (Ćirković, Božić, Bogdanović & Đurić, 1970, 61; Božić, 1979, 195–205; Mišić, 2010, 91–92). Zbog svega ovoga Vijeće umoljenih je u prvoj sedmici travnja zabranilo trgovinu u Zeti.<sup>14</sup> Zakupci danjske carine *ser Marcho de Drago de Chatharo et dompno Vladislavo* molili su da lično dođu u Dubrovnik da bi raspravili o carini. Veliko vijeće im je dozvolilo da dođu 20. travnja. Tada je došao Marko Drago sa pismom od Konstantina i njegove majke Teodore. Gospođa Teodora (Ksenija) i sin joj Konstantin Balšić pitali su dubrovačku vlastelu zašto Dubrovčani ne dolaze. Vijeće umoljenih krajem travnja izabralo je tri člana (*ser Matheus de Zorzio*, *ser Marinus de Bona*, *ser Symon de Benessa*) da sastave odgovor *domino Constantino et domine Theodor* na pomenuto pismo (Lonza, 2011, 99, 299). U pismu se navodi da nije zabranjeno trgovcima da idu u Danj i da su oduvijek bili slobodni u Zeti, ali ih carinici u Danju ometaju mijenjajući ranije zakone. Oni mole Teodoru da dozvoli slobodan prijelaz njihovim trgovcima (Božić, 1979, 202). Senat u lipnju donosi odluku kojom se ne dozvoljava trgovcima da prevezu robu za Srbiju *per viam Gente* (Lonza, 2011, 222–223). Odnosi su konačno uređeni poveljom od 13. studenog 1395. izdatom u Uljarima više Skadra. Konstantin Balšić potvrdio je Dubrovčanima ranije povlastice, dajući im određene privilegije, slobodu trgovine i oslobođeni su od carine. Od toga Dubrovnik nije imao velike koristi, jer tada Danj i nije više bio u njegovim rukama, već Venecije (Šekularac, 1987, 178–180).

Početkom proljeća 1396. dubrovački trgovci doživjeli su neprijatnost, opljačkali su ih ljudi Đurađa II (Malović-Đukić, 1993–1994, 63). Nedugo nakon tog događaja, prilikom prodaje masla u Dubrovniku koje je bilo vlasništvo gospodara Zete, došlo je do nesporazuma oko naplate carine. Dubrovčani u svom pismu od 7. travnja 1396. godine uvjeravaju Đurađa da nikada nisu naplaćivali nikakvu carinu ni njemu ni njegovim ljudima i mole ga da vrati to što je uzeo trgovcima. Sedam dana kasnije ponovo mu pišu o istom i navode da mi o tome ne znamo ništa. Ističu da žele da žive sa njim kako su uvijek živjeli, da povrati to što je uzeo i mole ga za odgovor (Stojanović, 1929, 112–113). Kao reakcija na naplaćenu carinu na maslo, Đurađevi ljudi 12. svibnja 1396. ponovo su oduzeli dubrovačkim trgovcima izvjesnu robu na ime carine (Iorga, 1899, 60, 62; Thallóczy, Jireček & Sufflay, 1918, 554). Vijeće umoljenih je 28. studenog iste godine o ovom slučaju raspravljalo pro litigio *ablata gabelle mercatoribus per Georgium Strazimerii*.<sup>15</sup> Dubrovčani su bili ljuti na svog poslanika Matheusa de Georgia, koji je bio kod Balšića. Pa su čak smatrali da i

14 *de remediando hic his diebus paucis super facto arengato pro gabelis impositis ut dicitur per Constantinum (!) noviter....quod non faciant dovanam alicui mercatori eundi per Zentam cum mercimoniis... 5. (die quinto) IV. 1395. Ac eciam quod dent sacramentum cuique mercatori qui voluerit conducere merces ut supra quod non vadant per viam Zente. 7. IV. 1395.* (Lonza, 2011, 217).

15 *qui habuerunt mercancias et res in garavano, cui garavano fuit ablata per vim gabella contra ordines et pacta etc. per dominum Georgium Strazimerii, et de qua gabella facta est querella et eorum propinqui non possint interesse un iudicio determinationibus fiendis super dicta querella* (Lonza, 2011, 145).

njega treba okriviti za oduzetu robu trgovcima. Matheus i njegova obitelj imali su sa zetskim primorjem bliske trgovačke veze i bili su u dobrim odnosima sa zetskim gospodarom.<sup>16</sup>

Dubrovčani u veljači 1397. ponovo mole Đurađa II da ukine nezakonito uzimanje carine (Stojanović, 1929, 113–114). U pismu koje je ispisao logotet Rusko Hristiforović pozivaju se na povelju iz 1386., po kojoj su imali pravo da idu po njegovoj zemlji ne plaćajući carinu.<sup>17</sup> Mjesec dana kasnije opet su protestirali kod zetskog gospodara zbog carine naplaćene na ulje (Thallóczy, Jireček & Sufflay, 1918, 584). U Zeti Republika nije imenovala konzule koji bi stalno obavljali tu funkciju, iz razloga što su se sporovi i nesuglasice rješavali pred dubrovačkim sudovima (Venier, 2016, 291). Spor je okončan tek u prosincu 1398. godine, tada je dopušteno dubrovačkim trgovcima da sa robom idu per viam Gente (Kurtović, 2014, 264). Carine su bile aktualne i 1403. godine. Povodom smrti Đurađa II upućeni su 18. travnja u Ulcinj Nalchus i Marinus (brat i sin Matheusa Vite de Georgio), da udovici Jeleni Balšić izjave saučešće. Tom prilikom poslanstvo je dobilo upustvo da traže od nje ukidanje novouspostavljenih carina u Ulcinju (DAD, 20).

Posebna vrsta zabrane donošena je usljed pojave epidemije, naročito kuge (Blažina-Tomić, 2007). Republika je nekoliko puta zabranila svojim trgovcima dolazak u Zetu da ne bi dobili kugu. Malo vijeće 1. travnja 1391. donosi odluku da se zbog kuge ne dozvoli vlasnicima brodova i njihovoj posadi, kao ni nitkome drugome, odlazak u mjesta *Budva usque Dulcinium propter pestem que dicitur esse in illis locis et patribus*. Isto tako zabranjuje se pristup svima koji bi sa područja od Budve do Ulcinja htjeli doći u grad. Prekršitelji su mogli biti kažnjeni novčanom kaznom do 100 dukata (Lonza & Šundrica, 2005, 153; Blažina-Tomić, 2007, 87).

Republika je 7. lipnja 1392. zabranila trgovcima da odlaze u Ulcinj et ad alia loca ubi sit pestis (DAD, 21). Malo vijeće je 11. lipnja odlučilo da sve osobe koje su se vratile iz Ulcinja, u kojem vlada kuga, treba odvesti na otočić Malonto, uz upozorenje da ne mogu boraviti ni na kojem dijelu districtum Ragusii, najmanje mjesec dana, izuzev *Melitam in distictu predicto* (Lonza & Šundrica, 2005, 182). U Ulcinju su, u prvoj polovici rujna iste godine, boravili Matheus de Georgio i njegov brat Nalchus koji nas obavještavaju o prisustvu kuge.<sup>18</sup> Zaraza je došla sa mora, pre-

16 Vidjeti više u: Manken, 1960, 219–221. *Matheus de Georgio* bio je u dobrim odnosima sa Đurđem II i više puta išao je kao poklisar, što pokazuju zapisnici dubrovačkih vijeća iz: 1385., 1386., 1387., 1388., 1389. (Dinić, 1964, 219, 243–244, 250, 259, 345, 393, 480, 489, 503–504, 560), 1391. (Lonza & Šundrica, 2005, 235), 1396., 1397. (Lonza, 2011, 121, 156, 158, 249, 257–258, 272, 306–307) i 1398. (DAD, 19).

17 Ove dubrovačke isprave o carini, od 7. i 14. travnja 1396. i 13. veljače 1397., upućene zetskom gospodaru ispisao je logotet Rusko Hristiforović (Rusko Hristoforoviký, *Ruschnus filius magistri Christophori*). On je bio najznačajniji slovenski kancelar u Dubrovniku. U posebnom kodeksu registrirao je sve isprave koje je između 1395. i 1423. Općina slala istaknutim ličnostima u zaleđu i unutrašnjosti (Stanojević, 1923, 59–60).

18 *Ser Matheo de Georgio in discto minori consilio facta et data fuit gracia et licencia quod possit ire Dolzignum, ita tamen quod ibidem non vigeat pestis, et quod si intrabit Dolzignum et ibidem esset pestis...ser Matheo vel ipsi ser Nalcho, videlicet quis eorum iverit, an pestis fuerit in Dolzigno...die XXVI septembris*





Sl. 1: Srednjovjekovno utvrđenje Ulcinj (Crna Gora), prijestolnica Đurađa II (fotografija: Z. Raičević, 2017).

nošenjem preko trgovačkih brodova (Blažina-Tomić, 2007, 17). Ova opaka bolest obustavljala je trgovačku djelatnost, stradao je veliki dio stanovništva i izazvane su nagle promjene u svim područjima života Ulcinja.

#### KREDITNA ZADUŽIVANJA ZEĆANA U DUBROVNIKU I ORGANIZIRANJE TRGOVAČKIH DRUŠTAVA

Trgovačke veze u ovom periodu nisu se samo svodile na promet robe i tranzit. Važno je naglasiti i financijsko poslovanje. Zećani su se često zaduživali u Dubrovniku. U arhivskoj seriji Debita Notariae nalaze se ugovori o kreditnom zaduživanju stanovnika sa ovog prostora i drugih krajeva zaleđa. Za pregled trgovaca ova serija je najvažnija. Iz sklopljenih ugovora o zaduženju imamo informacije o dužnicima, mjestima odakle dolaze, imenima jamaca, kreditore sa njihovim društvenim statusom, visinom zaduživanja u novcu, rokom zaduživanja i pratećim mjerama kojima se kreditori osiguravaju za povratak kredita. Obično je za uzimanje kredita dužnikova imovina bila dovoljna garancija. Ako dužnik ovakve garancije nije imao ili čak nije bio dovoljno poznat u trgovačkim krugovima, dobio bi kredit samo na osnovu jamstva. Najčešći rokovi za vraćanje kredita bili su: od jednog do šest mjeseci. Kamata je iznosila 20% i bila je formulirana *de quinque in sex per*

1392. *suprascriptus ser Matheus fuit reversus a Dulzigno...guod in ipsa terra Dulzigni hodie non viget mortalitas* (Lonza & Šundrica, 2005, 233–234).



annum. Ponekad se u ugovorima nalaze i dodatne informacije o izvršenom vraćanju zaduženja, prokuratorima koji preuzimaju daljnju doplatu.<sup>19</sup> Iz sačuvane građe može se uočiti da sume nisu velike kod pojedinih dužnika, kao mogući razlog je da se izbjegne gubitak, u slučaju da se posao ne završi uspješno. Iz pomenutih ugovora vidimo da je kredite davala dubrovačka vlastela: Rastići, Đorđići, Bunići i dr., a veoma rijetko pučani. Među poslovnim ljudima koji su uzimali kredite, najčešće su pominju stanovnici Ulcinja i Bara: Stefan Marinov, Marinče Karoli, Nikola Stanov, Miho de Paskva, Marin Dimitrov, Marko Marinčev de Tani i dr. Zaduženja domaćih ljudi kretala su se od 40 do 300 dukata.

Pregled kreditnih poslova Zečana u Dubrovniku je sljedeći:

Godina	Dukata	Perpera	Groša	Broj zaduženja	Arhivski izvor Debita Notariae
1389.	1.003	171	11½	9	DAD, 22.
1390.	332	/	/	2	DAD, 23.
1391.	383½	187	3	5	DAD, 24.
1392.	1.919½	/	7	11	DAD, 25.
1393.	222	40	13	5	DAD, 26.
1394.	244	/	27	1	DAD, 27.
1395.	1.903	/	80	5	DAD, 28.
1396.	556	/	4	1	DAD, 29.
1401.	173	81	3	3	DAD, 30.

Ova tabela pokazuje udio Zečana u dubrovačkoj kreditnoj trgovini. Slika nije kompletna, jer za pojedine godine knjige zaduženja nisu sačuvane u cjelini. Veći je prekid između godina 1385.–1389. i 1396.–1400. U zadužnicama se obično navodi vrijednost kreditirane trgovačke robe izražena u nekoj moneti. Kreditna roba obračunavala se u novčanim jedinicama: dukatima, perperima i grošima. Kao što se vidi poslovno najznačajniji podaci odnose se na 1392. i 1395. godinu. Prema našem sabiranju, stanovnici sa prostora Zete od 1389. do 1396. i 1401. zabilježeni su u 42 zadužnice. Njihova ukupna zaduženja iznosila su: 6.734 dukata, 479 perpera i 148½ groša, što ne predstavlja veliki iznos novca.

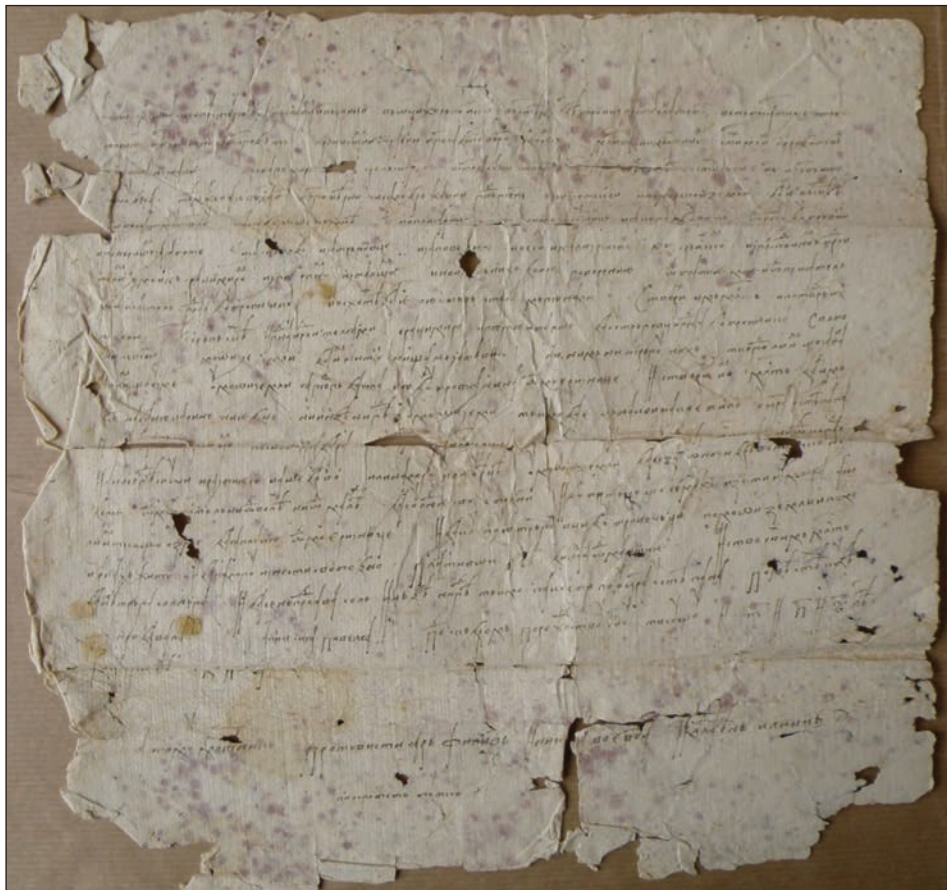
19 O kreditima i zaduživanju u srednjovjekovnom Dubrovniku vidjeti opširnije u: Voje, 1968; Voje, 1976, 11–196; Voje, 2003; 17–88; Kurtović, 2017, IX–X.

Gradovi na istočnoj jadranskoj obali bili su dio zapadnog gospodarskog sustava i u njima je prakticiran rad kroz trgovačka društva (Raukar, 2006, 379–381). Ovo važi i za gospodarska središta na zetskoj obali koja se udružuju u trgovačka društva (tvrtke). O organiziranju zetskih trgovačkih društava svjedoči nam dizanje zajedničkih zajmova u Dubrovniku od strane većeg broja ljudi. U društvo se obično ulagao novac pomoću koga se kasnije obavljala trgovina. Ovim povezivanjem ujedinili bi financijska sredstva, brže i lakše došli do zarade i da se izbjegne rizik kod poslovanja. Dobit od trgovanja i eventualna šteta najčešće su dijeljeni između članova društva na jednake djelove ili shodno uloženom kapitalu. Neka društva su obrazovana radi obavljanja jednog posla, odnosno jednog putovanja, između mjesec dana i pola godine. Druga se opet pominju uzastopno u ugovorima (Voje, 1976, 35, 90–126; Voje, 2003, 100–149; Voje 2015, 175–186). Domaći trgovci stupali su u društva ne samo međusobno, već i sa Dubrovčanima. Početkom prosinca 1392. godine Vale i Vlaho iz Ulcinja povezuju se u jedno poslovno udruženje sa Utješinom Radosaljićem, njihovim pašenogom (DAD, 31). Jurjen Dobrašinović iz Bara 19. veljače 1395. stupa u poslovno udruženje sa Ratkom Pervanovićem sa Lopuda, koji je “u diocezi dubrovačkoj” (DAD, 32). Mato i Valo iz Ulcinja 20. VI. 1398. ugovaraju poslovno udruženje zbog prodaje soli (DAD, 33). Dobar dio poslovnih ljudi potjecao je iz zaleđa, iako to zvanična dokumentacija ne potvrđuje. Pored Balšića u Zeti, postojali su dubrovački Balšići koji se bave različitim poslovima, pominju se kao kreditori i dužnici u posljednjem desetljeću XIV. stoljeća. Jedan od njih bio je Radul Balšić. Vjerovatno je njegov dug boravak u gradu i afirmacija u poslovima učinila da ga smatraju pravim građaninom i da se zaboravi njegovo podrijetlo iz Zete. U dokumentima pominje se njegovo trgovačko društvo sa Dimkom Tudorovićem. Njih dvojica javljaju se kao uzimaoci kredita, a u nekoliko ugovora navedeni su i kao davaoci kredita, što nam ukazuje da stekli značajnu novčanu dobit baveći se trgovinom (DAD, 34). Porodica Golijebo u Dubrovniku potjecala je iz Bara. U ugovoru od 10. rujna 1393. Thomas ser Nichi de Goliebo de Antibaro i Pavle Bondić zaključuju društvo na 6 mjeseci. U trgovački posao Toma ulaže 45, a Pavle 120 perpera, dok prihode i rashode dijele srazmjerno uloženom kapitalu (Dinić-Knežević, 1995, 201). Iz dokumenata možemo zaključiti da su trgovačka društva imala izuzetno pozitivan utjecaj na razvitak gospodarstva.

#### DODJELJIVANJE DUBROVAČKOG GRAĐANSTVA ZETSKOM GOSPODARU I POJEDINIM ZETSKIM TRGOVCIMA

Arhivska građa, osobito zapisnici dubrovačkih vijeća, bilježi diplomatske odnose. Dubrovčani su bili zahvalni zetskom gospodaru zbog zauzimanja i utjecaja kod osmanskog komadanta Šahina, da 1388. godine ne napadne Dubrovnik (Božić, 1952, 9). U znak velike zahvalnosti izabrali su ga za svog građanina. Dodjeljivanje prava dubrovačkog građanstva Đurađu II Stracimiroviću izvršeno je 15. listopada 1388.<sup>20</sup> Dubrovačka vlada je davala građanstvo pojedinim istaknutim ljudima za

20 *Magnificus dominus d. Georgius filius q. Stracimerii de Balsa dominus Gente etc. per d. rectorem ser Nicolau de Gondula et suum Minus (sic) fuit acceptus et receptatus in honorabilem civem civitatis Ragusii, pro*



Sl. 2: Povelja Đurađa II Stracimirovića Balšića Dubrovčanima, 27. siječanj 1386. godine (Državni arhiv u Dubrovniku).

njihove zasluge ili onima čije je prijateljstvo smatrala korisnim. Ovo građanstvo se bitno razlikovalo od građanstva datog pojedinim imućnim trgovcima ili zanatlijama koje je vlada naseljavala u Dubrovnik, ili čvršće vezivala za interese grada. Od

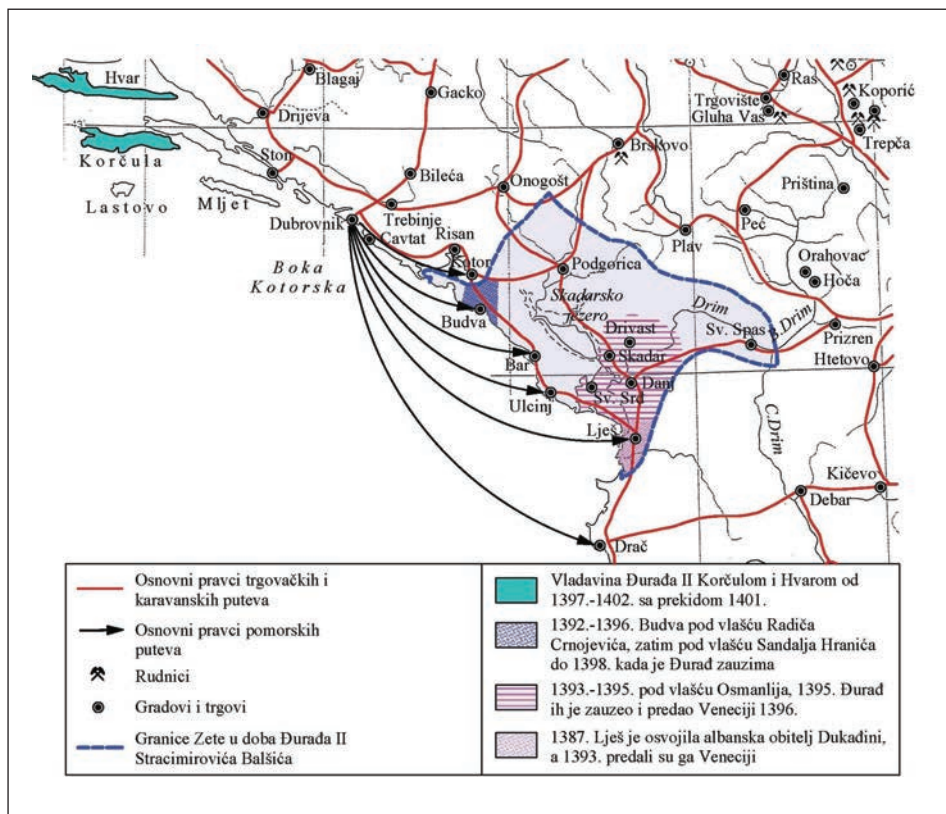
*se et suis, infrascriptis conditionibus et pactis: primo, quod dictus magnificus dominus sit et esse debeat obligatus omnibus legibus, statutis, ordinibus tam factis quam fiendis in posterum ac consuetudinibus, honoribus et honoribus ac prerogativis quibus utuntur et sunt obligati alii cives Ragusia ... prefatus dominus et sui heredes possint et valeant venire Ragisium cum suis familiis, eorum bonis et rebus et eorum famulis et ibidem tute stare et immorari et inde discedere et reverti ad omne suum beneplacitum voluntatis et suorum heredum totiens quociens eis placuerit et venire, stare, redire et recedere voluerint, semper procurando et intendendo et vacando bono statui dicte civitatis Ragusii (Dinić, 1964, 490).*

svojih počasnih građana vlada je očekivala prijateljsku podršku kad god bi bilo to potrebno, a u zamjenu za to pružala je utočište, kao i druge svoje usluge. Đurađu i njegovim potomcima data je mogućnost da borave u gradu. Dobio je i jednu kuću na raspolaganje, s pravom boravka na trošak Dubrovnika, u slučaju opasnosti da mora napustiti Zetu (Mijušković, 1961, 90–102; Janeković-Römer, 1993, 29–34; Jelčić, 2010, 186–187).

Od sredine XIV. stoljeća Dubrovnik je postao privlačan ne samo za ugrožene građane zaleđa, nego i za ljude željne uspjeha. Zećani su mogli dobiti dubrovačko građanstvo ako su boravili određeno vrijeme, zatim morali su doprinijeti dobrobiti i prosperitetu grada. Imali su obavezu da se dosele s obitelji, kupe nekretninu, izvršavaju sve obaveze i terete građana i nikada se više ne odsele. Podnosili su molbu Malom vijeću, a od 1395. stanovnici su morali dobiti potvrdu i Velikog vijeća. Interesantno je da je Malo vijeće primilo, u jesen 1398., za dubrovačkog građana Dymiter Lubissich de Rottecio kod Bara.<sup>21</sup> U dokumentima nalazimo poslovne ljude za koje se ističe da su iz Zete. U vremenskom razdoblju od 1385. do 1403., tri skupine zetskih trgovaca stekle su dubrovačko građanstvo. Prvu grupu činili su imućni trgovci, njih je karakteriziralo da samo jedna generacija kraće ili duže vrijeme djeluje u Dubrovniku. Drugu grupu sačinjavale su bogate obitelji, od kojih su neke pripadale vlasteli. Ova skupina trgovaca bavila se trgovačkim poslovima i bila je prisutna u društvenom životu Republike kroz više generacija. Treću skupinu predstavljali su trgovci iz vrlo bogatih obitelji koje su primljene u red Antunina, korporaciju najbogatijih trgovaca, brodovlasnika, financijera, uglednih javnih službenika (učitelja, liječnika i kancelara). Dubrovačko građanstvo iz prve grupe stekli su: Stefan Marinov iz Ulcinja (15. XII. 1388.), Petar Suma iz Drivasta (oko 1388.), Dinko zvani Duma Zogotić (oko 1396.) i Nikša Ratka Milčić (oko 1400.) iz Bara. Iz druge skupine građanstvo su dobili: Desin Nikolić (29. IV. 1391.), Domo Tripetić (28. XI. 1397.), Ivan Piković (početak XV. stoljeća) i Piero Cagn (početak XV. stoljeća) iz Bara, Pavle Martinović (oko 1400.) i Bartol Marinčetić (oko 1400.) iz Ulcinja. U treću skupinu Antunina primljeni su: Turčinović (2. I. 1389.), Stano (1. VIII. 1388.) koji su bili podrijetlom iz Bara i Tripunović iz Ratca (30. XI. 1398.) (Dinić-Knežević, 1995, 204–217; Ćuk, 1999, 153–165). Na temelju najnovijih istraživanja trećoj skupini treba dodati obitelji: Staj iz Bara (približno vrijeme dolaska 1400.) i Tano iz Ulcinja (1395.) (Pešorda-Vardić, 2012, 37, 43, 80–89). Ove zetske trgovačke porodice bavile su se i posredničkom trgovinom između srpskih zemalja i Mediterana.

Đurađ II Stracimirović Balšić umro je u prvoj polovici travnja 1403. godine. U Dubrovniku su znali za njegovu smrt 18. travnja. Istog dana Malo vijeće dalo je instrukcije i poslali su poklisare da izjave saučešće njegovoj ženi. Poklisari su izrazili žaljenje udovici, navodeći da su ga voljeli svi podanici i susjedi, i da Dubrovčani mnogo tuguju zbog smrti njihovog bono et speciale amico (Jelčić, 2010, 264–265).

21 Skrećemo pozornost na radove: Mijušković, 1961, 115, 121–123; Janeković-Römer, 2005, 320–323; Ćirković, 2008; Janeković-Römer, 2015, 331–332.



Sl. 3: Zeta u doba Đurađ II Stracimirovića Balšića (1385.–1403.) i pravci trgovačkih puteva.<sup>22</sup>

I pored manjih prekida, trgovačke relacije Zete i Dubrovnika u doba Đurađ II karakterizirali su dosta dobri trgovački odnosi. Njihove poslovne veze doprinijele su obostranom gospodarskom prosperitetu.

<sup>22</sup> Rekonstrukcija granica, teritorijalne promjene, kopneni i pomorski putevi, urađeni su na podlogama povijesnih karata: Škrivanić & Tasić, 1959; Blagojević, Vemić, Dimić, Dušanić, Jovanović, Maksimović & Stefanović, 2014, 49.



## TRADE RELATIONS BETWEEN ZETA AND DUBROVNIK FROM 1385 TO 1403

*Marijan PREMOVIĆ*

University of Montenegro, Faculty of Philosophy,

81400 Nikšić, Danila Bojovića bb, Montenegro

e-mail: premovicmarijan@yahoo.com

### SUMMARY

*The article deals with the trade relations between Zeta and Dubrovnik, during the reign of the master Đurađ II Stracimirović Balšić, starting from 1385, when he came to the throne, until his death in 1403. The economic development of Dubrovnik in the last decade of the 14<sup>th</sup> and during the first years of the 15<sup>th</sup> century attracted residents from the towns of Zeta, while, when it comes to the foreign politics, the inhabitants of Dubrovnik were adhering to the principle that when a new ruler or the district governor comes, they would seek confirmation of old privileges. In less than half a year after coming to power in Zeta, Đurađ II issued a charter to the people of Dubrovnik (January 27, 1386) confirming friendship and old trading privileges. The charter stipulates the legal position of the Dubrovnik and gives new commercial freedom: Đurađ prescribes that he will compensate for the damage suffered on his territory from his treasury, renounced the benefits from the transit customs in Danja, and guaranteed the protection from robbery and illegal charges, adding that his subjects will not take things from the ships that broke down in the shipwreck along the Zeta coastline and, finally, abolished all salt markets introduced after 1355. Through this charter, the people from Dubrovnik protected their trade, which was largely performed in Zeta and their land. At the same time, the master of Zeta was satisfied by a good cooperation, as the charter encouraged the economic development of his country.*

*Commercial traffic was performed by land and sea. Land routes were divided into: the coastal ones (via de Zenta) and those from the coast to the interior of the country and the Balkan Peninsula (via Jesera). Ships loaded with goods sailed from Dubrovnik to the Adriatic Sea, or, more precisely, to Bar, Ulcinj and the monastery Sv. Srđa on the river Bojana. The larger ships from the Adriatic flowed into the river Bojana to the monastery of Sv. Srđ, where the market was located, from which the goods were taken over and transported by caravans to the interior of the Balkans. The most important economic center on the coast of Zeta was Ulcinj, and then Bar, while Budva was far behind the importance. The structure of the commodity exchange was as follows: from Dubrovnik, grains, salt, fabrics and construction material were exported, and wood, butter (oil) and fish were imported from Zeta. An important factor in commercial traffic was the safety of roads. While working on the relations between Zeta and Dubrovnik, the research showed that the prohibitions and breaks of trade had a special significance. The discontinuation of trade links was most often due to the attack on the Dubrovnik merchants in Zeta (1386 and 1396), the introduc-*

*tion of new customs duties in Danja (1395) and Ulcinj (1396, 1397 and 1403), war conflicts (1392 and 1395) and the plague epidemic (1391 and 1392).*

*Trade relations were not solely limited to goods and transit traffic, since the financial operations were present, as well. The people from Zeta often borrowed money in Dubrovnik, under precisely envisaged conditions. The most common deadlines for repayment of loans were from one to six months. Borrowings ranged from 40 to 300 ducats. According to our compilation, the inhabitants of Zeta, during the period from 1389 to 1396 and 1401 were recorded in 42 pledges. Their total debt amounted to 6,734 ducats, 479 perpers and 148½ grouses. Traders have formed trade companies to unite financial assets, in order to earn profits faster and easier. Profit from trading and damages were usually divided between members of the company on equal shares or according to the invested capital. There were several business associations: the one between Vals and Vlachs from Ulcinj with Utešin Radosaljić (1392), Jurjen Drašinović from Bar with Ratko Pervanović from Lopud (1395) and so on.*

*A small number of traders of Zeta gained trading success and wealth in business, and according to the stipulated conditions, they acquired Dubrovnik citizenship. In the period from 1385 to 1403, three groups of traders from Zeta acquired Dubrovnik citizenship. The first group consisted of wealthy traders, only one of their generations worked for a short or longer period in the city of Sv. Vlah: Stefan Marinov from Ulcinj (15th December 1388), Petar Suma from Drivasta (about 1388), Dinko called Duma Zogotić (around 1396) and Nikša Ratka Milčić (about 1400) from Bar. The second group was made up of rich families that were present in the social life of the Republic through several generations: Desin Nikolić (29 April 1391), Domo Tripetić (28<sup>th</sup> November 1397), Ivan Piković (the beginning of the 15<sup>th</sup> century) and Piero Cagn the beginning of the 15<sup>th</sup> century) from Bar, Pavle Martinović (around 1400) and Bartol Marinčetić (around 1400) from Ulcinj. The third group was represented by traders from very wealthy families who were received in the order of Antunin: Turčinović (2<sup>nd</sup> of January 1389), Stano (1<sup>st</sup> of August 1388), Stai from Bar (approximate time of arrival in 1400) who originated from Bar, Tripunović from Ratac and Tano from Ulcinj (1395).*

*Based on the studied archival material from the Dubrovnik Archive we can safely conclude that, in spite of the minor interruptions, trade relations between Zeta and Dubrovnik in the era of Đurađ 2<sup>nd</sup> (1385–1403) were characterized by quite good trade relations. Their territorial proximity and business connections have contributed to the mutual economic development and prosperity of this area.*

*Keywords: trade, Zeta, Dubrovnik, Đurađ II Stracimirović Balšić, trade routes, customs, loans*



## IZVORI I LITERATURA

- DAD, 1** – Državni arhiv u Dubrovniku (DAD), Zbirka ćirilskih povelja, № 152, 27. I. 1386.
- DAD, 2** – DAD, Diversa Cancellariae (DC), sv. 26 (1385.–1387.), fol. 56, 24. III. 1386.
- DAD, 3** – DAD, DC, sv. 26, fol. 175', 29. III. 1387.
- DAD, 4** – DAD, DC, sv. 29 (1389.–1391.), fol. 92', 5. V. 1390.
- DAD, 5** – DAD, DC, sv. 32 (1396.–1399.), fol. 80, 29. VIII. 1397.
- DAD, 6** – DAD, DC, sv. 32, fol. 137', 2. V. 1398.
- DAD, 7** – DAD, DC, sv. 34, (1401.–1403.), fol. 172', 28. X. 1402.
- DAD, 8** – DAD, DC, sv. 26, fol. 152', 22. I. 1387.
- DAD, 9** – DAD, DC, sv. 32, fol. 138', 6. V. 1398.
- DAD, 10** – DAD, DC, sv. 32, fol. 172, 17. VIII. 1398.
- DAD, 11** – DAD, DC, sv. 32, fol. 23', 54'.
- DAD, 12** – DAD, DC, sv. 26, fol. 149, 10. I.–14. I. 1387.
- DAD, 13** – DAD, DC, sv. 29, fol. 48, 7. I. 1390.
- DAD, 14** – DAD, DC, sv. 32, fol. 37', 11. IV. 1397.
- DAD, 15** – DAD, DC, sv. 32, fol. 71', 4. VIII. 1397.
- DAD, 16** – DAD, DC, sv. 31, (1391.–1399.), fol. 42, 13. XI. 1392.
- DAD, 17** – DAD, DC, sv. 32, fol. 151.
- DAD, 18** – DAD, Lettere e commissioni di Levante (LCL), sv. 1 (1395.–1423.), fol. 21, 3. X. 1399.
- DAD, 19** – DAD, Reformationes, sv. 31 (1397.–1399.), fol. 113, 11. IV. 1398.
- DAD, 20** – DAD, LCL, sv. 4, fol. 12, 18. IV. 1403.
- DAD, 21** – DAD, DC, sv. 30 (1392.–1394.), fol. 112, 7. VI. 1392.
- DAD, 22** – DAD, Debita Notariae (DN), sv. 10, (1389.–1392.), fol. 1, 10', 17', 23, 30', 32, 34', 35', 36.
- DAD, 23** – DAD, DN, sv. 10, fol. 73, 85.
- DAD, 24** – DAD, DN, sv. 10, fol. 99', 107', 109, 110', 120.
- DAD, 25** – DAD, DN, sv. 10, fol. 128', 143, 147, 147', 149', 150, 159', 159', 162', 175', 176'.
- DAD, 26** – DAD, DN, sv. 11 (1393.–1395.), fol. 13', 28, 43, 46, 52.
- DAD, 27** – DAD, DN, sv. 11, fol. 83'.
- DAD, 28** – DAD, DN, sv. 11, fol. 124, 125, 129, 150', 174.
- DAD, 29** – DAD, DN, sv. 11, fol. 177.
- DAD, 30** – DAD, DN, sv. 11 (1400.–1405.), fol. 12, 38', 52'.
- DAD, 31** – DAD, DN, sv. 10, fol. 174', 2. XII. 1392.
- DAD, 32** – DAD, DN, sv. 11, fol. 119', 19. II. 1395.
- DAD, 33** – DAD, DC, sv. 32, fol. 154, 20. VI. 1398.
- DAD, 34** – DAD, DN, sv. 10, fol. 20, 74', 106, 112, 113', 132', 134, 143', 164', 174'.
- Dinić, J. M. (1964):** Odluke veća Dubrovačke republike II. Beograd, Naučno delo.
- Dragičević, P. (2009):** Dvije dubrovačke žalbe povodom prodaje soli u Sutorini. Građa o prošlosti Bosne, Banja Luka, 2, 99–109.
- Iorga, N. (1899):** Notes et extraits pour servir l'histoire des croisades au XVe siècle II. Paris, E. Leroux.

- Kurtović, E. (2017):** Izvori za historiju srednjovjekovne Bosne. I/1 (Ispisi iz knjiga zaduženja Državnog arhiva u Dubrovniku 1365–1521). Sarajevo, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine.
- Lonza, N. & Z. Šundrica (2005):** Odluke dubrovačkih vijeća 1390–1392. Zagreb, Dubrovnik, Zavod za povijesne znanosti HAZU u Dubrovniku.
- Lonza, N. (2011):** Odluke dubrovačkih vijeća 1395–1397. Reformationes consiliorum civitatis Ragusii 1395–1397. Zagreb, Dubrovnik, Zavod za povijesne znanosti HAZU u Dubrovniku.
- Miklosich, Fr. (1858):** Monumenta Serbica spectantia historiam Serbiae, Bosnae, Ragusii. Viennae, Apud guilelmum Braumüller.
- Novaković, S. (1912):** Zakonski spomenici srpskih država srednjega veka. Beograd, Srpska kraljevska akademija.
- Rudić, S. (2009):** Povelja Đurđa I Balšića Dubrovniku. Stari srpski arhiv, 8, Beograd, 101–110.
- Rudić, S. (2010):** Povelja Balšića Dubrovčanima: na Mati, 1368, 17. januar. Stari srpski arhiv, 9, 93–98.
- Rudić, S. (2011):** Povelja Balše II kojom potvrđuje Dubrovčanima privilegije dobijene od brata mu Đurđa: Ratac, 1379, novembar 20. Stari srpski arhiv, 10, Beograd, 103–107.
- Rudić, S. (2012):** Povelja duke dračkog Balše II Dubrovčanima. Stari srpski arhiv, 11, 101–106.
- Šekularac, B. (1987):** Dukljansko–zetske povelje. Titograd, Istorijski institut SR Crne Gore.
- Thallóczy, L., Jireček, C. & E. Sufflay (1918):** Acta et diplomata res Albaniae mediae aetatis illustrantia II (annos 1344–1406 continens). Vindobonae (Beč), Typis Adolphi Holzhausen.
- Stojanović, Lj. (1929):** Stare srpske povelje i pisma I–I. Dubrovnik i susedi njegovi. Beograd, Srpska Kraljevska Akademija.
- Ančić, M. (1987):** Prosopografske crtice o Hrvatinićima i Kosačama: (prilog povijesti zapadnog Balkana s kraja XIV i početka XV stoljeća). Istorijski časopis, 33, 37–56.
- Antonović, M. (2003):** Grad i župa u Zetskom primorju i severnoj Albaniji u XIV i XV veku. Beograd, Istorijski institut.
- Barišić, F. (1975):** Vladarski čin Kneza Lazara. U: Božić, I. & V. Đurić (ur.): Zbornik radova o Knezu Lazaru. Beograd, Kruševac, Filozofski fakultet, Narodni muzej, 45–63.
- Blagojević, M. (1983):** Pregled istorijske geografije srednjovekovne Srbije. Zbornik Istoriskog muzeja Srbije, 20, 45–126.
- Blagojević, M. (1997):** Državna uprava u srpskim srednjovekovnim zemljama. Beograd, Službeni list SRJ.
- Blagojević, M. (2011):** Srpska državnost u srednjem veku. Beograd, Srpska književna zadruga.
- Blagojević, M., Vemić, M., Dimić, Lj., Dušanić, S., Jovanović, B., Maksimović, Lj. & D. Stefanović, D. (2014):** Istorijski atlas [Kartografska građa] (2. izd.). Beograd, JP Zavod za udžbenike.
- Blažina-Tomić, Z. (2007):** Kacamorti i kuga: utemeljenje i razvoj zdravstvene službe u Dubrovniku. Zagreb, Dubrovnik, Zavod za povijesne znanosti HAZU u Dubrovniku.
- Božić, I. (1952):** Dubrovnik i Turska u XIV i XV veku. Beograd, Naučna knjiga.
- Božić, I. (1979):** Nemirno Pomorje XV veka. Beograd, Srpska književna zadruga.
- Čuk, R. (1986):** Srbija i Venecija u XIII i XIV veku. Beograd, Istorijski institut, Prosveta.

- Ćuk, R. (1999):** Trgovci iz zetskih gradova u Dubrovniku i srpskim zemljama u srednjem veku. U: Kovačević, B. (ur.): Srednjovjekovna istorija Crne Gore kao polje istraživanja. Podgorica, Istorijski institut Republike Crne Gore, 153–166.
- Ćirković, S. (1997):** Rabotnici, vojnici, duhovnici: društva srednjovekovnog Balkana. Beograd, Equilibrium.
- Ćirković, S. (2008):** Iz starog Dubrovnika: građani rođeni i građani stečeni. Istorijski časopis, 56, 21–37.
- Ćirković, S., Božić, I., Bogdanović, D. & V. Đurić (1970):** Istorija Crne Gore II/2. Od kraja XII do kraja XV vijeka. Crna Gora u doba oblasnih gospodara. Titograd, Redakcija za istoriju Crne Gore.
- Dinić-Knežević, D. (1966):** Trgovina vinom u Dubrovniku u XIV veku. Godišnjak Filozofskog fakulteta, 9, 39–85.
- Dinić-Knežević, D. (1967):** Trgovina žitom u Dubrovniku u XIV veku. Godišnjak Filozofskog fakulteta, 10, 79–131.
- Dinić-Knežević, D. (1971):** Trgovina drvetom u Dubrovniku u XIV veku. Godišnjak Filozofskog fakulteta u Novom Sadu, 14, 1, 9–30.
- Dinić-Knežević, D. (1982):** Tkanine u privredi srednjovekovnog Dubrovnika. Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti.
- Dinić-Knežević, D. (1995):** Migracije stanovništva iz južnoslovenskih zemalja u Dubrovnik tokom srednjeg veka. Novi Sad, Srpska akademija nauka i umetnosti Ogranak u Novom Sadu, Filozofski fakultet u Novom Sadu, Odsek za istoriju.
- Dinić-Knežević, D. (1999):** Zetski primorski gradovi u svetlu dubrovačkih izvora. U: Kovačević, B. (ur.): Srednjovjekovna istorija Crne Gore kao polje istraživanja. Podgorica, Istorijski institut Republike Crne Gore, 131–139.
- Foretić, V. (1940):** Otok Korčula u srednjem vijeku do g.1420. Zagreb, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti.
- Foretić, V. (1959):** Dubrovački arhiv u srednjem vijeku. Anali Historijskog instituta Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti u Dubrovniku, 6–7, 315–336.
- Foretić, V. (1980):** Povijest Dubrovnika do 1808. Deo 1, Od osnutka do 1526. Zagreb, Nakladni zavod Matice hrvatske.
- Gecić, M. (1955):** Dubrovačka trgovina solju u XIV veku. Zbornik Filozofskog fakulteta, 3, 95–153.
- Gecić, M. (1962):** Zeta pod Balšićima. Doktorska disertacija u rukopisu. Beograd, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu.
- Hrabak, B. (1999):** Privreda Bara u XIV i XV veku. U: Kovačević, B. (ur.): Srednjovjekovna istorija Crne Gore kao polje istraživanja. Podgorica, Istorijski institut Republike Crne Gore, 167–197.
- Hrabak, B. (2005):** Arbanaške studije III. Beograd, Arhivar.
- Imamović, E. (1988):** Rimska cestovna mreža na dubrovačkom području. U: Rapanić, Ž. (ur.): Arheološka istraživanja u Dubrovniku i dubrovačkom području. Zagreb, Hrvatsko arheološko društvo, 119–127.
- Janeković-Römer, Z. (1993):** Stranac u srednjovjekovnom Dubrovniku: između prihvaćenosti i odbačenosti. Radovi Zavoda za hrvatsku povijest, 26, 27–37.

- Janeković-Römer, Z. (1999):** O poslaničkoj službi i diplomatskom protokolu Dubrovačke Republike u 15. stoljeću. U: Andrić, M. & M. Valentić (ur): Hrvatska srednjovjekovna diplomacija, Zbornik Diplomatske akademije 4. Zagreb, Diplomatska akademija Ministarstva vanjskih poslova Republike Hrvatske, 193–203.
- Janeković-Römer, Z. (2005):** Građani, stanovnici, podanici, stranci, inovjerci u srednjovjekovnom Dubrovniku. U: Budak, N. (ur.): Raukarov zbornik: zbornik u čast Tomislava Raukara, Zagreb, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Odsjek za povijest – FF press, 317–346.
- Janeković-Römer, Z. (2015):** The Frame of Freedom. The Nobility of Dubrovnik between the Middle Ages and Humanism. Zagreb, Dubrovnik, Croatian Academy of Sciences and Arts, The Institute for Historical Sciences in Dubrovnik.
- Jelčić, J. (2010):** Zeta i dinastija Balšića: dokumentovane istorijske studije. Podgorica, Matica crnogorska.
- Jireček, K. (1959):** Trgovački putevi i rudnici Srbije i Bosne u srednjem veku. Zbornik Konstantina Jirečeka, I. Beograd, 205–304.
- Krizman, B. (1957):** Diplomati i konzuli u starom Dubrovniku. Zagreb, IBI.
- Kurtović, E. (2009):** Veliki vojvoda bosanski Sandalj Hrančić Kosača. Sarajevo, Institut za istoriju.
- Kurtović, E. (2014):** Konj u srednjovjekovnoj Bosni. Sarajevo, Univerzitet.
- Lonza, N. (1998):** Ceremonijal Dubrovačke Republike. U: Berković, S. (ur): Diplomacija Dubrovačke Republike, Zbornik Diplomatske akademije 3. Zagreb, Ministarstvo vanjskih poslova Republike Hrvatske – Diplomatska akademija, 169–175.
- Malović-Đukić, M. (1993–1994):** Privredne veze Ulcinja i Dubrovnika krajem XIV i početkom XV veka. Istoriski časopis, 40–41, 57–70.
- Manken, I. (1960):** Dubrovački patricijat u XIV veku. Deo 1. Beograd, Naučno delo.
- Marković, S. (2010):** Notarijati medievalnih komuna crnogorskog primorja (odrazi antičkog nasljeđa, autonomnosti urbaniteta i humanističkog univerzalizma). Acta Histriae, 18, 4, 823–846.
- Marković, S. (2014):** Stanovništvo srednjovjekovnog Bara. Perast, Gospa od Škrpjela.
- Mijušković, J. (1961):** Dodjeljivanje dubrovačkog građanstva u srednjem veku. Glas SANU, 9, 89–130.
- Milić, M. M. (2012):** Ekonomske prilike u državi Balšića (kroz literaturu). U: Drašković, Č. (ur.): Balšići. Podgorica, 177–188.
- Milutinović, B. (1999):** Borba Balšića sa Mlečanima za zetske primorske gradove. U: Kovačević, B. (ur.): Srednjovjekovna istorija Crne Gore kao polje istraživanja. Podgorica, Istorijski institut Republike Crne Gore, 199–227.
- Mišić, S. (2007):** Korišćenje unutrašnjih voda u srpskim zemljama srednjeg veka. Beograd, Utopija.
- Mišić, S. (2010):** Leksikon gradova i trgova srednjovekovnih srpskih zemalja: prema pisanim izvorima. Beograd, Zavod za udžbenike.
- Mišić, S. (2014):** Istorijska geografija srpskih zemalja: od 6. do polovine 16. veka. Beograd, Magelan Pres.

- Mitrović, K. (2014):** Odnos kneza Lazara i njegovih nasljednika sa Balšićima: 1365–1402. U: Mišić, S. (ur.): *Vlast i moć*. Kruševac–Beograd, Narodna biblioteka, Centar za istorijsku geografiju i istorijsku demografiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 257–268.
- Mitrović, K. (2015):** Benediktinci na području Barske nadbiskupije i Kotsorske biskupije: (9. stoljeće–1571). Cetinje–Kotor, Ministarstvo kulture Crne Gore–Kulturni centar “Nikola Đurković”.
- Pešorda-Vardić, Z. (2012):** U predvorju vlasti. Dubrovački antunini u kasnom srednjem vijeku. Zagreb, Dubrovnik, Zavod za povijesne znanosti HAZU u Dubrovniku–Hrvatski institut za povijest.
- Raukar, T (2006):** Splitska trgovačka društva XIV. stoljeća. U: Jerše, S., Mihelić, D. & P. Štih (ur.): *Med Srednjo Evropo in Sredozemljem: Vojetov zbornik*. Ljubljana, Založba ZRC, 379–394.
- Rudić, S. (2013):** Balšići i Dubrovnik – prilog poznavanju pravnih odnosa. *Istorijski časopis*, 62, 35–45.
- Schmitt, J. O. (2001):** *Das venezianische Albanien: (1392–1479)*. München, R. Oldenbourg.
- Stanojević, S. (1923):** Studije o srpskoj diplomaciji. “Glas” Srpske Kraljevske Akademije, 106, Sremski Karlovci, 1–96.
- Šekularac, B. (2011):** Crna Gora u doba Balšića. Cetinje, Obod.
- Spremić, M. (2005):** Prekinut uspon: srpske zemlje u poznom srednjem veku. Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Škrivanić, G. & N. Tasić (1959):** *Srednjovekovna Zeta [Kartografska građa]*. Titograd, Istarski institut NR Crne Gore.
- Škrivanić, G. (1971):** Putevi u srednjovekovnoj Zeti. *Glasnik Srpskog geografskog društva*, 51, 1, 75–85.
- Škrivanić, G. (1974):** Putevi u srednjovekovnoj Srbiji. Beograd, Turistička štampa.
- Vekarić, N. (2012):** *Vlastela grada Dubrovnika, 2. Vlasteoski rodovi (A–L)*. Zagreb, Dubrovnik, Zavod za povijesne znanosti HAZU.
- Vekarić, N. (2014):** *Vlastela grada Dubrovnika, 5. Odabrane biografije (E–Pe)*. Zagreb, Dubrovnik, Zavod za povijesne znanosti HAZU.
- Venier, G. (2016):** Konzuli i konzularna služba Dubronika (komune) i Dubrovačke Republike u balkanskom zaleđu (XII.–XV. st.). *Zagrebačka pravna revija*, 4/3, 275–306.
- Voje, I. (1968):** Knjige zadolžnic: posebna notarska serija Dubrovniškega arhiva: univ. profesorju dr. Gregorju Čremošniku ob 10–letnici njegove smrti. *Zgodovinski časopis*, 22, 3–4, 207–223.
- Voje, I. (1976):** Kreditna trgovina u srednjovjekovnom Dubrovniku. Sarajevo, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine.
- Voje, I. (2003):** Poslovna uspešnost trgovcev v srednjeveškem Dubrovniku. Ljubljana, Znanstveni inštitut Filozofske fakultete.
- Voje, I. (2015):** Prilog proučavanju dubrovačkih trgovačkih društava. U: Kuzmanović, R., Mirjanić, D. & Đ. Tošić (ur.): *Zbornik radova u čast akademiku Desanki Kovačević Kojić*. Banja Luka, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, 175–187.

# »NAŠI SIMPATIZERJI AVSTRIJE SO BILI UTIŠANI KOT Z NABOJEM«. POLOŽAJ SLOVENSKE SKUPNOSTI V ZDRUŽENIH DRŽAVAH AMERIKE V ČASU PRVE SVETOVNE VOJNE

*David HAZEMALI*

Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenija  
e-mail: david.hazemali1@um.si

*Mateja MATJAŠIČ FRIS*

UKC Maribor, Oddelek za znanstveno-raziskovalno delo, Ljubljanska 5, 2000 Maribor, Slovenija  
e-mail: mateja.fris@gmail.com

## IZVLEČEK

*V prispevku je predstavljen položaj slovenske skupnosti v ZDA v času prve svetovne vojne, s posebnim poudarkom na obdobju od ameriške vojne napovedi Nemškemu cesarstvu do konca prve svetovne vojne. Nanj je ob splošnem predvojnem nezadovoljstvu nad priseljenci pri Američanih izdatno vplival izbruh vojne med ZDA in Avstro-Ogrsko. Slovenskim priseljencem brez ameriškega državljanstva je bil posledično dodeljen status sovražnih tujcev, s čimer so bili podvrženi restriktivnim ukrepom ameriške zvezne vlade.*

*Ključne besede: Slovenski Američani, ameriški Slovenci, prva svetovna vojna, Združene države Amerike, sovražni tujci*

## »I NOSTRI SIMPATIZZANTI DELL'AUSTRIA SONO STATI ZITTITI CON LA FORZA«. LA COMUNITÀ SLOVENA NEGLI STATI UNITI D'AMERICA DURANTE LA PRIMA GUERRA MONDIALE

## SINTESI

*L'articolo presenta la situazione della comunità slovena negli USA nella Prima guerra mondiale con particolare riferimento al periodo che va dalla dichiarazione di guerra all'Impero germanico alla fine del conflitto. Oltre al generale malcontento tra gli americani prima della guerra nei confronti degli immigrati, ebbe forte influenza sulla comunità l'inizio delle ostilità tra gli USA e l'Avstro-Ungheria. Gli sloveni immigrati senza cittadinanza americana di conseguenza ricevettero lo status di stranieri nemici ed in seguito a ciò furono sottoposti a misure restrittive da parte del governo federale degli Stati Uniti*

*Parole chiave: americani sloveni, sloveni d'America, Prima guerra mondiale, Stati Uniti, stranieri nemici*

## UVOD

O položaju slovenske skupnosti<sup>1</sup> v Združenih državah Amerike (ZDA) v času trajanja prve svetovne vojne, še posebej pa v času t. i. aktivne participacije ameriških oboroženih sil v vojni (6. april 1917–11. november 1918), v slovenskem zgodovinopisju doslej ni bilo namenjene veliko pozornosti. Pravzaprav je bil ta raziskovalni problem zgolj naslovljen v širšem kontekstu drugih vprašanj, povezanih s tistimi Slovenci, ki so emigrirali v ZDA, predvsem v zvezi z njihovo poselitvijo in združevanjem v različna združenja, gibanja in organizacije ter delovanje le-teh.<sup>2</sup> Delno kot posledica skromne zastopanosti v slovenski historiografiji, delno pa iz izkušenj in gradiva, ki sva jih avtorja nabrala oziroma zbrala v preteklih letih z delom po ZDA, sva se odločila, da s sodobnimi historiografskimi prijemi s to uvodno študijo predstaviva, temeljne vsebine te manj raziskane plati slovensko-ameriške zgodovine. V luči te sva naslovila vprašanja, povezana z asimilacijo in naturalizacijo slovenskih priseljencev, ameriško zunanjo politiko ter kako je ta vplivala na položaj slovenske skupnosti, pravnim položajem slovenskih priseljencev in tistim v družbi ter zakoni in predsedniškimi odloki, ki so zadevali posameznike z oznako sovražni tujec (*Enemy Alien ali Alien Enemy*) – vse to v obravnavanem obdobju. Potrebno je poudariti, da sva slovensko priseljsko skupnost v ZDA pri marsikateremu vprašanju obravnavala v kontekstu širše, bodisi slovanske bodisi avstro-ogrske priseljske skupnosti.<sup>3</sup>

Prispevek sva snovala na uradnih zapisnikih sej ameriškega kongresa, Poročilu Imigracijske komisije Združenih držav Amerike, ki jo je vodil ameriški republikanski senator William Paul Dillingham (1843–1923), znanih in manj znanih ameriških zveznih zakonih, predsedniških odlokih in drugem arhivskem gradivu, izbranih slovensko-ameriških časnikih, med katerimi izstopa *Clevelandska Amerika* (ob tem še *Amerikanski Slovenec*, *Glas naroda*, *Prosveta* in *Enakopravnost*) »ter širokem izboru«<sup>4</sup> temeljnih in najnovejših znanstvenih del o dotični temi. Izvzeti so bili tisti slovenski priseljenci v ZDA in njihovi tam rojeni potomci, ki so v času aktivne ameriške participacije v prvi svetovni vojni služili vojaški rok v oboroženih silah ZDA. Položaj slednjih je bil edinstven in bi ga bilo potrebno raziskati ločeno.

1 Slovenske skupnosti po svetu nekateri raziskovalci migracij imenujejo tudi diaspore (glej npr. Zupančič, 2015), čeprav, kot opozarja pokojni slovenski geograf Jože (Joseph) Velikonja, ta termin morda ni najboljša izbira (podrobneje Velikonja, 1997, 133–142).

2 O političnem delovanju predstavnikov slovenske skupnosti v ZDA v obravnavanem obdobju, analizirano predvsem skozi prizmo njihovega odnosa do povojne politične prihodnosti Slovencev v njihovi »stari domovini«, sta v slovenski historiografiji že pisala Matjaž Klemenčič (1987) in Darko Friš (1995). O slovincih v Jugoslovanskem odboru pa npr. Gačič, 2017.

3 Ameriška zvezna vlada slovenske skupnosti v ZDA v obdobju prve svetovne vojne ni dojemala kot suveren pravni subjekt, kar se je še najbolj videlo pri ukrepih, uperjenih zoper sovražne tujce, o katerih razpravljava v istoimenskem poglavju.



## SLOVENSKI AMERIČANI ALI AMERIŠKI SLOVENCI?

Vprašanje, ki zahteva pri najinem raziskovalnem problemu prednostno obravnavo, je vprašanje razhajanja pri poimenovanju Američanov slovenskega rodu. Najpogostejše rabljena oblika v slovenskem zgodovinopisju je »ameriški Slovenci« (npr. Zavertnik, 1925; Molek & Molek, 1979; Klemenčič, 1987; Friš, 1995). Korpus sodobnega slovenskega jezika *Gigafida* (Korpus Gigafida, MIZŠ) beleži za iskalni niz »ameriški Slovenec« 388 zadetkov. Da Slovenci radi uporabljamo to obliko, je razumljivo, saj je s slovenskega zornega kota pomembno, da so ti ljudje po rodu (bili) Slovenci. Zato dajemo v slovenščini običajno Slovence v jedro, to, od kod so, pa je prilastek. Tako poznamo tudi koroške Slovence, porabske Slovence, kanadske Slovence, avstralske Slovence itd. Kako pa je z obliko »slovenski Američani«? Poizvedba na Gigafidi z iskalnim nizom »slovenski Američan« beleži 29 zadetkov, kar je občutno manj od oblike »ameriški Slovenec«. Na prednostno izbiro oblike »slovenski Američani« torej ni vplivala v prvi vrsti raba teh poimenovanj v slovenskem jeziku, ampak tista v angleškem. Slovenski priseljenci v ZDA, še posebej pa njihovi tam rojeni potomci, so zelo hitro pričeli sami sebe imenovati »(slovenski) Američani«, kar je v rabi v ZDA, razumljivo, še danes (ali pa se – kot bomo videli v nadaljevanju – nikoli niso kategorizirali za Slovence). O tem pričajo v prvi vrsti danes živeči slovenski Američani sami<sup>4</sup> kot tudi imena nekaterih njihovih organizacij (npr. *Slovensko-ameriški narodni svet* v času druge svetovne vojne (*Slovenian American National Council*) ali pa danes obstoječa *Slovensko-ameriška podjetniška zveza* (*Slovenian-American Business Association*). To potrjujejo tudi korpusne študije (The Corpus of CAE) rabe obeh oblik v angleškem jeziku, ki kažejo na bistveno pogostejšo rabo oblik »Slovene/Slovenian American« – dobesedno »slovenski Američan« – kot »American Slovene/Slovenian« – dobesedno »ameriški Slovenec«. Prvi dve obliki se v korpusu sodobne ameriške angleščine pojavita petnajstkrat, medtem ko drugi dve trikrat. Tudi to spoznanje ne preseneča, saj je razumljivo, da so bili slovenski priseljenci v ZDA in njihovi tam rojeni potomci del ameriške družbe in ne obratno, ne nazadnje pa so živeli v ameriški državi, kjer se je zanje pričela nova etnogeneza, ki je temeljila na asimilaciji oziroma naturalizaciji, o čemer govoriva v poglavjih, ki sledijo.

Besedna zveza »slovenski Američani« povzroča razhajanja tudi v prevajalski stroki. Med prevajalci namreč že desetletja tli polemika okrog prevajanja samostalnika »Slovenec« in pridevnika »slovenski«. V angleščini se pojavljata dve obliki: »Slovene« in »Slovenian«, pri čemer obe obliki nastopata bodisi kot samostalnika bodisi pridevnika. Za točnost obeh oblik obstajajo številni zgodovinski, etimološki, kulturni, estetski in logični argumenti. Analiza rabe obeh oblik v sodobni (globalni) angleščini pokaže, da sta si obe obliki enakovredni, včasih uporabljeni izmenično.<sup>5</sup> Prevajalci in drugi strokovnjaki se odločijo za eno od oblik, ki jo potem dosledno uporabljajo. Med slovenskim raziskovalci

4 Do tega spoznanja sta avtorja prišla z metodo opazovanja z udeležbo in naknadno sistematično obdelavo podatkov.

5 Korpus sodobne ameriške angleščine sicer daje prednost obliki »Slovene American« (štirinajst zadetkov proti enemu), toda raba takšnemu rezultatu nasprotuje.

slovenske skupnosti v ZDA so mnenja, pričakovano, deljena. Med zagovornike oblike »Slovene« gre omeniti pokojna v ZDA živeča Slovenca profesorja Rada Lenčka (Lenček, 1982) s Columbia University ter profesorja Jožeta (Josepha) Velikonjo z Univerze Washington (Velikonja, 1981, vii–xii). Z njima soglaša zgodovinar Matjaž Klemenčič z Univerze v Mariboru (Klemenčič, 2013, 613–622). Za obliko »Slovenian« sta se med drugimi odločila nekdanji ravnatelj slovenskega ameriškega raziskovalnega središča v Clevelandu Edward (Edi) Gobetz (rojen Gobec) (Gobetz, 1962, 125–194) slovenska literarna zgodovinarica Jerneja Petrič (Petrič, 1990, 239–245). Za obliko »Slovenian« so se prav tako odločili pri Veleposlaništvu Republike Slovenije v Washingtonu D. C. (Embassy of the Republic of Slovenia Washington), na Inštitutu za slovensko izseljenstvo in migracije pri Znanstvenoraziskovalnem centru Slovenske akademije znanosti in umetnosti (*Slovenian Migration Institute*),<sup>6</sup> tako kot tudi pri Uradu Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu; angleški prevod Urada se glasi *Office for Slovenians Abroad*. Pristaše te oblike je možno najti tudi med slovenskim raziskovalci mlajše generacije (npr. Valentinčič, 2016). Zanimivo, na spletni strani Generalnega konzulata Republike Slovenije v Clevelandu (Ohio) uporabljajo obe različici, »Slovenian« kot pridevnik, »Slovene« kot samostalniki (Consulate of the Republic of Slovenia Cleveland).

Kot je že jasno iz naslova prispevka, sva se avtorja odločila za obliko slovenski Američani (*Slovenian Americans*). Na to je poleg rabe te oblike pri nekaterih vodilnih slovenskih znanstvenoraziskovalnih ustanovah vplivalo tudi spoznanje, da se v uvodu omenjenemu *Poročilu Imigracijske komisije Združenih držav Amerike*, ki velja za enega prvih – če ne prvega – uradnih dokumentov ameriških zveznih organov, v katerem so Slovenci interpretirani kot narod ali ljudstvo in podrobneje analizirani – Slovenci pojavljajo kot »Slovenians« (Poročilo IK ZDA, 1907–1910, 5, 133).

## ZGODOVINSKA ZABELEŽKA SLOVENSKE SKUPNOSTI V ZDA DO PRVE SVETOVNE VOJNE<sup>7</sup>

Izbruh prve svetovne vojne<sup>8</sup> sovpada s koncem zadnjega silovitega slovenskega emigracijskega vala v ZDA, poznanega tudi kot t. i. drugo obdobje zgodovine slovenskega naseljevanja v ZDA (Gril, 1979, 13–14). To se je začelo v grobem v zadnjih dveh desetletjih 19. stoletja (Zupančič, 2015, 88; Koprivšek, 2015, 56), za časa vojne je bilo pretrgano, nato pa nadaljevalo z manjšo intenziteto do implementacije obeh migracijskih zakonov s strani ameriške vlade v letih 1921 (prve kvote) (Higham, 1955; Hutchinson, 1981) in 1924 (polni zakon) (Ngai, 1999, 67–92). V desetletjih pred prvo svetovno vojno

6 Tudi prevod Slovenske akademije znanosti in umetnosti v angleški jezik se glasi *Slovenian Academy of Sciences and Arts*.

7 Podrobneje o zgodovini slovenske skupnosti v ZDA v obravnavanem obdobju glej: Arnež 1966; Čizmič 1982; Drnovšek, 1975 in 1991; Friš, 1992, 1994, 1995, 2000, 2013 in 2015; Friš, Kolar & Vovko, 1997; Gobetz 1962 in 1980; Grill 1979; Klemenčič 1987, 1995, 1996, 2013, 2017 in 2015; Klemenčič & Maver 2017; Markovič, 2015; Mladineo, 1932 in 1937; Molek & Molek, 1979; Novak 2004; Sraka, Sraka & Sraka, 1984; Trunk, 1912; Velikonja, 1981, 1996 in 1997; Zavertnik, 1925.

8 O izbruhu vojne na Slovenskem pregledno npr. Jenuš, 2015; Antoličič, 2015.

je dajal slovenski etnični prostor proporcionalno gledano v primerjavi s preostalimi evropskimi narodi, izvzemši Ircev, najvišji odstotek migrantov.<sup>9</sup> Po mnenju Klemenčiča, bi se naj do leta 1914 odselilo več kot 300.000 Slovencev, od tega dve tretjini v ZDA (Klemenčič, 2009, 63).

Na podlagi ameriškega ljudskega štetja iz leta 1910 je znano, da je v letih pred izbruhom prve svetovne vojne na ameriških tleh prebivalo 183.431 ljudi, ki so za materin jezik navedli slovenščino.<sup>10</sup> To je gotovo eden najzanesljivejših podatkov o velikosti slovenske skupnosti v ZDA v obravnavanem obdobju, toda ni brez pomanjkljivosti. Uredniki tiskanega poročila popisa prebivalstva so ocenili, da gre pri jezikovni enoti »*Slavic, not specified*«, kar bi prevedli kot »slovanski jezik, ni določeno«, pod katero so zabeležili 35.195 uporabnikov, zelo verjetno za Slovake in Slovence. Kot razlog za to anomalijo izpostavljajo nenatančnost popisanih uporabnikov pri navedbah materinščine. Namesto specifičnega jezika znotraj družine slovanskih jezikov, so ti uporabniki navedli naslednje jezike: »*Slav, Slavic, Slavish in Slavonian*«. <sup>11</sup> Pri prvih treh navedenih jezikih gre za različne alteracije t. i. slovanščine, s čimer je najbrž bila mišljena družina jezikov, ne specifičen jezik. Veliko bolj kot slednji je najino pozornost vzbudil navedeni jezik »*Slavonian*«. Znano je, da se slovenski priseljenci do prve svetovne vojne pogosto niso identificirali po narodni pripadnosti (v današnjem pomenu besede). Sami sebi so pravili med drugimi znanimi identifikatorji tudi Avstrijci (*Austrians*) in Kranjci (*Krainers*). Pokojni slovenski časnikar Jože Zavertnik je še leta 1925 zapisal, da se »*veliko Slovencev še dandanes izdaja za Avstrijce*« (Zavertnik, 1925, 257–258). Temu pritruje leta 1922 rojeni Minnesotčan Arthur Joseph Vidich (umrl 2006), sin v ZDA preseljenih slovenskih staršev Pavline Pesjak (preimenovane v Polina Peszek) in Jožefa Vidiča (preimenovan v Joe Vidich) iz Krupe na Gorenjskem.<sup>12</sup> Spominjal se je, da mu je mama kot otroku vselej govorila, da so avstrijska družina, čeprav so doma brali Prešerna, govorili slovensko in kuhali slovenske jedi (Vidich, 2000, 120).

Pomembna spoznanja o slovenski skupnosti v ZDA pred izbruhom prve svetovne vojne, še zlasti o tem, kako je Slovence videla ameriška vlada, nam ponuja *Poročilo Imigracijske komisije Združenih držav Amerike* (Poročilo IK ZDA, 1907–1910, vol. 5). Naloga tega organa, ki je bil dodeljen v uvodu omenjenemu ameriškemu republikan-skemu senatorju Dillinghamu, je bila ta, da ugotovi vpliv takratnih močnih migracijskih valov iz južne in vzhodne Evrope na ameriško družbo in državo. V peti knjigi, naslovljeni *Slovar narodov*<sup>13</sup> ali *ljudstev*, se med stranema 133 in 136 Slovenci pojavljajo pod geslom »*Slovenians*«. V poročilu, ki vsebinsko temelji na dognanjih ameriškega etnologa Daniela Garrisona Brintona (1837–1899) in irskega jezikoslovca Augustusa Henryja Keanea (1833–1912) (Poročilo IK ZDA, 1907–1910, 5, 8–9), se Slovenci pojavljajo tudi kot »*Krainer*« (Kranjci), »*Carinthian*« (Korošci) ali »*Southern Winds*« (južni Vindi); s strani

9 O izseljenjski zakonodaji podonavske monarhije glej Kalc, 1997.

10 DCL, BC (1913): 13th U.S. Census of Population 1910, 2, Chapter 9, 963.

11 DCL, BC (1913): 13th U.S. Census of Population 1910, 2, Chapter 9, 961.

12 Starša sta v Arthurjevem rojstnem listu označena kot priseljence iz »*Slovanie*« (Vidich, 2000, 127).

13 Angleški naslov se glasi *Dictionary of Races or Peoples*, v slovenščini torej dobesedno »*Slovar ras in ljudstev ali narodov*«.

Nemcev so znani kot »Winds« (najbrž Vindi) ali »Wends« (Vendi); Madžari jih narobe kličejo – tako avtor(ji) gesla – *Vandals* (najbrž Vandali); včasih pa se skupaj s Hrvati pojavljajo kot »Illyrian« (Ilirci) (Poročilo IK ZDA, 1907–1910, 5, 133–134). Avtor(ji) nadaljuje(jo), da gre pri Slovencih za najmanjšo ljudstvo ali narod (v poročilu se uporabljata termin »race«, ki se najpogosteje prevaja kot »rasa«, čeprav v tem kontekstu najbrž niso mislili rase) slovanske oziroma slavonske skupine arijskih ljudstev ali narodov (Poročilo IK ZDA, 1907–1910, 5, 134). Prav zaradi tega naj ne bi predstavljali grožnje ameriškemu narodu. Glede na njihov etnično pripadnost avtor(ji) strne(jo), da »ni nobenega dvoma o tem, da Bolgari in Slovenci niso del srbohrvaškega ljudstva ali naroda, čeprav so z njim v močnem jezikovnem sorodstvu« (Poročilo IK ZDA, 1907–1910, 5, 44–45). Zanimivo, tudi avtor(ji) tega poročila opozori(jo) na to, da bi naj Slovenci pogosto nastopali kot »Slavonci« (*Slavonians*) (Poročilo IK ZDA, 1907–1910, 5, 134), kar bi veljalo podrobneje analizirati.

Slovenski priseljenci so se najprej priseljevali v kraje, kjer je bila možnost zaposlitve: predvsem, tako že omenjeni popis prebivalstva, v zvezne države Pensilvanijo (67.537)<sup>14</sup>, Ohio (21.490), Illinois (16.713), Minnesota (10.661), New York (9.164), New Jersey (7.039), Kalifornijo (6.868), Kolorado (5.974), Michigan (5.690), Wisconsin (5.453) in Washington (3.748).<sup>15</sup> Kmalu zatem so pričeli ustanavljati priseljske naselbine v širši skupnosti in to zelo pogosto<sup>16</sup> na območju poselitve, kjer so že živeli drugi Slovenci in kjer je obstajala vsaj ena (pogosto etnična) organizacijska struktura: 1) (bratska) podpora organizacija<sup>17</sup>; 2) slovenski narodni dom; 3) kulturno, izobraževalno ali športno društvo; ali 4) slovenska ali etnično mešana katoliška ali evangeličanska župnija (Klemenčič, 2013). V tandemu z izobraženimi duhovniki (Kolar, 2015, 106–107) in/ali ostalimi izobraženci so slovenski priseljenci in njihovi v ZDA rojeni potomci iz pretežno delavskih družin do prve svetovne vojne uspeli po vzoru Čehov ali Fincev (Friš, 2000, 246) ustvariti dobro organizirano mrežo različnih izvorno anglosaksonskih (Sraka, Sraka & Sraka, 1984, 33) organizacijskih struktur, preko katerih so ohranjali slovenski jezik, nekatere kulturne značilnosti (npr. ljubezen do polke in harmonike) in kulinariko – vse to pa jim je omogočalo tudi organiziranje posebnih političnih gibanj in organizacij v času kriz, tudi v času prve svetovne vojne, v okviru katerih so lahko bolje zastopali svoje interese. O nastanku, delovanju in pomenu teh političnih gibanj in organizacij so izdatneje pisali Klemenčič (2015, 29–54), Koprivšek Verbič (2015, 55–69), Markovič (2015, 127–147) ter Zupančič (2015, 87–104).

14 Vsi podatki v tej povedi se nanašajo na materni jezik in leto 1910.

15 DCL, BC (1913): 13th U.S. Census of Population 1910, 2, Chapter 9, 981.

16 Za slovenske priseljence z območja Prekmurja, na primer, je veljalo, da se niso vedno priseljevali na območja, kjer je že obstajala slovenska ali slovensko-ameriška naselbina (Sraka, Sraka & Sraka, 1984). Seveda pa se je pri v ZDA emigriranih prekmurskih Slovencih potrebno najprej vprašati, koliko se jih je sploh čutilo Slovence.

17 Med največje slovenske bratske podporne organizacije v obravnavanem obdobju prištevamo naslednje: *Jugoslovanska katoliška jednota* (Ely – Minnesota), *Slovenska dobrodelna zveza* (Cleveland – Ohio), *Slovenska narodna podpora jednota* (Imperial, Pennsylvania), *Podporno društvo Sv. Barbare* (Forest City – Pensilvanija), ter *Kranjsko slovenska katoliška jednota* (Joliet – Illinois) (Friš, 1994; Friš, Kolar & Vovko, 1997).

Zgodovina slovenske skupnosti v ZDA je močno prepletena z zgodovino priseljencev drugih etničnih skupnosti, ki so se, podobno kot Slovenci, še posebej v drugi polovici 19. stoletja do izbruha prve svetovne vojne v milijonih podali na pot iz Evrope proti ZDA – proti boljšemu življenju, kot so takrat upali. Zaradi malostevilnosti se slovenski priseljenici v obsežni tuji literaturi o ameriški migracijski zgodovini pojavljajo le poredkoma (Hladnik Milharčič, 2005, 97). V času že omenjenega najsilovitejšega priseljevanja, to je med letoma 1880 in 1921, je po podatkih ameriškega zgodovinarja Alana M. Krauta ugodno ameriško priseljenško politiko izkoristilo več kot 23 milijonov ljudi. Postali so znani kot »*novi imigranti*« (*New Immigrants*) (Kraut, 1982, 2). Čeprav jih je bilo več milijonov<sup>18</sup>, so bili slovanski priseljenici v ZDA med najmanj izstopajočimi priseljenškimi etničnimi skupnostmi. Na to je leta 1955 prvi opozoril eden najvidnejših ameriških raziskovalcev ameriške kulture in priseljenških skupnosti John Higham, ko je dejal, da slovanski Američani naj ne bi imeli vidnejšega vpliva na ameriško etnično in kulturno identiteto (Higham, 1955). V svoji monografiji *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism*, ki danes velja za temeljno študijo o zgodovini priseljencev v ZDA in njihovi naturalizaciji<sup>19</sup>, je med drugim zapisal, da »*Ameriški um očitno ni vseboval nobenega izrazito 'slovanskega' stereotipa, primerljivega z italijanskimi in judovskimi stereotipi*« (Higham, 1955, 88–89). Na to da je bila Highamova dedukcija o umanjkanju slovanskega elementa v ameriški družbi pretirana, je leta 1982 opozoril ameriški zgodovinar Karel Dennis Bicha (1982, 16–38). Ni pa niti Bicha mogel zaobiti dejstva, da so bili slovanski Američani v primerjavi z drugimi etničnimi priseljenškimi skupnostmi, npr. Italijani, slabo opazni, pa tudi drugače sprejeti (Bicha, 1982, 32). Krivce za to je iskal v odnosu Američanov do ne naturaliziranih<sup>20</sup> in ne asimiliranih slovanskih priseljencev. Proces asimilacije velja razdelati podrobneje. V grobem gre za vrednotenje in identifikacijo posameznika ali skupine v njihovi novi državi. To je razvidno iz sprememb v jeziku, običajih, stilu oblačenja. Toda, kot opozarja Gobetz, v času vojne takšna »kulturna« asimilacija, kot jo poimenuje, ni bila kriterij za to, ali se je lahko nekoga označilo za »Američana« ali ne. Po mnenju Gobtza je bil edini kriterij ta, ali se je oseba sama identificirala za Američana oziroma Američanko (Gobetz, 1962, 47). Kompleksen in občutljiv<sup>21</sup> proces asimilacije, ki je hkrati »*nujen in naraven*« (Arnež, 1966, 27), je v enem svojih objavljenih predavanj na primeru Slovencev pomenljivo strnil Velikonja:

18 Na podlagi ameriškega popisa prebivalstva iz leta 1910 je znano, da je bilo takrat v ZDA več kot tri milijone prebivalcev, ki so za materin jezik navedli enega od slovanskih jezikov (DCL, BC (1913): 13th U.S. Census of Population 1910, 2, Chapter 9, 961).

19 Na nujnost naturalizacije oziroma amerikanizacije so opozarjali tudi pregledani slovensko-ameriški časniki (npr. *Clevelandska Amerika*, 14. 5. 1917: Uspešna amerikanizacija, 1). Več o samem procesu v nadaljevanju.

20 Naturalizacija je proces, s katerim je državljanstvo dodeljeno tujcu, potem ko ta izpolni zahteve, izražene v Zakonu o priseljevanju in državljanstvu, v kolikor gre za ameriški prostor.

21 Če bi želeli biti še natančnejši, bi morali proces asimilacije primerjati še s procesi integracije, akulturacije, malgamacije in komodacije – o vseh teh procesih tečejo na področju raziskovanja migracij zanimive razprave že desetletja.

*Večina ljudi slovenskega rodu v Ameriki je v Ameriki doma, doma samo v Ameriki. Vsi tisti, ki priznavajo svoje slovenske korenine, niso ,naši na tujem', niso več ljudje ,dveh domovin', kajti zanje je Amerika edina domovina, zanje so ,naši' vsi Amerikanci, zanje Amerika ni ,tuja'. Večina ne govori o ,starem kraju' ali ,stari domovini', priznava le slovenske korenine in rod. S tem spoznanjem se je treba sprijazniti, četudi je za marsikoga boleče (Velikonja, 1996, 387).*

Čeprav so trdo<sup>22</sup> delali in veljali za zanesljive, poštene ljudi, so Američani slovenske in druge slovanske priseljence pogosto povezovali s številnimi negativnimi konotacijami. Obtoževali so jih, da drugim etničnim skupnostim kradejo delo v rudnikih, da veliko popivajo (Bicha, 1982, 27), predvsem pa so jim očitali življenje v t. i. *boarding houses*<sup>23</sup>, pri čemer je šlo za nastanitev ene ali več oseb v gospodinjstvu tretje osebe iz ekonomskih razlogov (Klemenčič, 1995). Še posebej veliko negativnih konotacij je izbruhnilo v času prve svetovne vojne.<sup>24</sup>

Pogosta negativna nastrojenost ameriške družbe proti slovanskim priseljskim etničnim skupnostim ni veljala za ločen primer. Pot v fizičnem smislu od države izseljevanja do ZDA in še posebej tista izkustvena, od priseljenca do državljana, je bila za veliko večino priseljencev, neoziraje se na etnično ali kakršno koli drugo pripadnost, v ZDA težka, kar odlično opiše naslednji odstavek, ki ga Gobetz navaja po amerškemu sociologu italijanskih korenin Constantinu Mariji Panunziu:

*Če je priseljenec vljuden, je obtožen, da nosi masko in da je dvoličen; če je neposreden in pozitiven, ga imajo za ,nesramnega' ali ,živahnega'; če hitro prevzame ameriški način življenja in postane državljan kolikor hitro mogoče, dvomijo v njegovo zvestobo; če pokaže nepripravljenost odreči se domačim spominom in vezem, je proglašen za nehvaležnega gosta, za (raz)deljenca, za grožnjo Ameriki; če nima mnenja o ameriških družbenih in političnih vprašanjih, se zdi, da mu manjka državljanski interes; če ima mnenje, se ga spomni, da je ,tujec' in da se mora zavedati, kje mu je mesto. V revščini je berač. V bogastvu se sreča z dvojno zavistjo, tisto, ki jo uspeh ponavadi prebudi, in tisto, ki jo neuspešni in leni ameriški konkurenti občutijo do ,prekletega tujca'. Njegova skromnost naj bi prispevala k znižanju življenjskih standardov, njegova prostovoljna potrošnja velja za ,vpadljivo'. Če se drži ,svojih' ljudi, je ,klanski', če se približa ameriški skupnosti, je zavržen in odbit kot ,nezaželen' (Panunzio, 1927, 262–263, citirano v Gobetz, 1962, 41).*

Specifično na primeru slovenskih priseljencev bomo ugotovili, da je na omenjene negativne konotacije pri Američanih v obravnavanem obdobju izdatno vplival dejavnik,

22 Po mnenju ameriškega zgodovinarja Alana M. Krauta zato, ker jih je večina mislila, da so prišli v ZDA zgolj začasno. Iz istega razloga so slovanski delavci tolerirali nižje plače in trše delovne pogoje (Kraut, 1982, 78).

23 V praksi je šlo za deljena gospodinjstva, ki so lajšala življenja novo prispelih, še ne situiranih posameznikov. Delavci, ki so delali v različnih izmenah, so si pogosto bili primorani deliti tudi posteljo.

24 O negativnih konotacijah med prvo svetovno vojno glej poglavje Sovražni tujci.



na katerega slovenska skupnost v ZDA ni imela vpliva. To je bil v prvi vrsti zaplet ZDA v prvo svetovno vojno, ki je imel za posledico, da so se slovenski priseljenci in njihovi tam rojeni potomci znašli v vojni s svojo »staro domovino«. V očeh mnogih so postali zastopniki interesov države sovražnice.

## O AMERIŠKI ZUNANJI POLITIKI IN ODZIVU SLOVENSКИH AMERIČANOV NA VSTOP ZDA V PRVO SVETOVNO VOJNO

Ameriško zunanjo politiko je od druge polovice 19. stoletja naprej do izbruha prve svetovne vojne zaznamovala ekonomsko-politično-vojaška ekspanzija v duhu imperIALIZMA<sup>25</sup>, s katero so ZDA trčile ob interese takratnih evropskih velesil. Slednje velja podrobneje razdelati.

Evropske velesile, ki so v zgodovini imele svoje kolonije v obeh Amerikah (predvsem Španija, Velika Britanija in Francija), so se do preloma 19. v 20. stoletje z ZDA vojskovale najmanj enkrat – kot zadnja je ameriško vojaško moč občutila Španija leta 1898. Izvzemši špansko-ameriške vojne so se bili do obravnavanega obdobja med vzhajajočo ameriško velesilo in velesilami »stare celine« vzpostavili povečini stabilni diplomatski odnosi. Diplomacija v evropskih državah se je ob porasti vrenj doma in na Daljnem vzhodu v začetku novega stoletja obrnila v stran od ZDA (Clarke, 2017; Donecke, 2011, Neiberg, 2016; Striner, 2014; Antoličič, 2016, 128). Oboroževalna tekma med Veliko Britanijo in Nemškim cesarstvom, formiranje vojaških zavezništov v Evropi, rusko-japonska vojna, maroška kriza, avstro-ogrška aneksija Bosne in Hercegovine, balkanski vojni – vse to in še več je bila voda na mlin ameriškim administracijam, da so konsolidirale ameriško hegemonijo na zahodni polobli. Obenem so ti dejavniki dajali ameriški diplomaciji možnost, da se utrdi v Evropi (Clarke, 2017; Donecke, 2011, Neiberg, 2016; Striner, 2014).

Na križanje ameriških interesov z interesi takratnih evropskih velesil in prodor ameriške diplomacije na svetovno prizorišče, ki nekako sovpadata z obdobjem izgradnje t. i. ameriškega imperija, slovenski priseljenci v ZDA in njihovi tam rojeni potomci niso imeli nobenega vpliva. Temu je botrovala šibkost slovenske skupnosti kot celote, ki je izvirala predvsem iz njihove številčne majhnosti – leta 1910 je že omenjenih nekaj več kot 180.000 slovenskih priseljencev in njihovih tam živečih potomcev vseh generacij predstavljalo zgolj 0,2 odstotka celotne populacije predvojnih ZDA (92 milijonov: Forstall, 1996, 3).

Slovenska skupnost v ZDA je razglasitev ameriške nevtralnosti<sup>26</sup> v takrat še evropski vojni povečini pozdravila, saj se niso znašli v vojni s »staro domovino«. Časnikar

25 Interpretacije fenomena imperializma so številne in le pri redkokaterem semantičnem konstruktju lahko zasledimo tako izrazita odstopanja med posameznimi definicijami. Strokovnjak za zgodovino kolonializma Patrick Wolfe ga je primerjal z darvinizmom in pri tem zapisal, da »mnogi ta termin uporabljajo, toda le redki znajo povedati, kaj točno pomeni« (Wolfe, 1997, 388–420). Danes v severni Ameriki, zahodni in srednjevzhodni Evropi najbolj razširjena definicija pojmuje imperializem kot »poskus neke države, da prevlada ali vsili svojo voljo nad tuje ozemlje (državo)« (Gould, 1972, 306–314).

26 Predsednik Wilson jo je razglasil 4. avgusta 1914. Wilson (1914): Message to Congress, 63. Kongres, 2. seja, dokument št. 566, 3–4, Washington.



Ivan Molek je o trenutku, ko so novice o izbruhu vojne v Evropi dosegle ameriška tla, zapisal naslednje:

*Prva posledica vojne je bila ta, da so bili ameriški Slovenci razdeljeni na dve frakciji. V prvi so bili tisti, ki so simpatizirali z Avstrijo in, seveda, z njeno zaveznico Nemčijo. V drugi so bili nasprotniki Avstrije in Nemčije, ki so simpatizirali z Antanto: Anglijo, Francijo in Rusijo. Nihče ni bil nevtralen, četudi je poskusil z nevtralno držo, zato ker ni mogel biti. [...] Dokler je bila Amerika nevtralna – skoraj tri leta – smo se lahko svobodno širokoustili in glasno zastopali eno od strani; lahko smo brez skrbi ploskali zmagam bodisi avstro-nemški oboroženi moči, bodisi zavezniški (Molek & Molek, 1979, 187–188).<sup>27</sup>*

Toda daljšanje vojne in čedalje slabši odnosi med ZDA in Centralnimi silami spričo nemške podmorniške vojne (Horčička, 2012, 245–269) in drugih znanih in manj znanih faktorjev, o katerih so še posebej v zadnjem desetletju nastale prelomne študije<sup>28</sup>, so vplivali na ameriško javno mnenje, tudi na mnenje slovenske skupnosti. K prehodu od pro-habsburško usmerjenega stališča nekaterih slovenskih Američanov, med katerimi Molek omenja Jožeta Zavertnika, urednika *Glasila Slovenske narodno podporne jednote*, predhodnika *Prosvete*, do takega, ki je podpiralo vojaške cilje ZDA, je vplivalo tudi razkrinkanje t. i. afere Dumba, poimenovane po avstro-ogrskem ambasadorju v ZDA Konstantinu Theodorju Dumbi (1856–1947), s čimer so ameriške oblasti ohromile avstro-ogrsko diverzantsko in propagandno delovanje v ZDA (Rahten, 2018, 124–136; Bednar, 2017). Do dokončnega preloma s kakršnimi koli proavstrijskimi idejami tako med slovenskimi kot tudi Američani drugih etničnih skupnosti, izvemši Nemcev in dela nemških Američanov, je prišlo ob vojni napovedi<sup>29</sup> ZDA Nemškemu cesarstvu 6. aprila 1917<sup>30</sup>. Molek je pri spominu na ta dogodek pomenljivo zapisal: »*Bil si bodisi za bodisi proti Ameriki!*« (»*You were either for or against America!*« Dodal je še, da so bili »*naši simpatizerji Avstrije [...] utišani kot z nabojem. Velika večina teh je zamenjala stran čez noč; čez noč so postali »dobri» Američani*« (Molek, & Molek, 1979, 192).

Da bi dobili celostno podobo odziva slovenske skupnosti v ZDA na vstop njihove »nove domovine« v prvo svetovno vojno, bi bilo potrebno z metodo vzorčenja analizirati politično in predvsem časnikarsko dejavnost predstavnikov slovenske skupnosti vsaj v s Slovenci najpogostejše naseljenih ameriških zveznih državah, ki jih omenjava v poglavju Zgodovinska zabeležka slovenske skupnosti v ZDA do prve svetovne vojne.<sup>31</sup> Spričo

27 O t. i. proavstrijski frakciji slovenske skupnosti v ZDA tik pred in med prvo svetovno vojno v slovenski historiografiji nimamo oprijemljivih podatkov. Drobce omenjata Molek (Molek & Molek, 1979) in Klemenčič (1987). Zanimivo bi bilo proučiti predvsem vlogo tiska in uredniških odborov tistih časnikov, ki so širili proavstrijska stališča.

28 O najnovejših študijah o zapletanju v vojno in vzrokih za aktivno participacijo ZDA v njej glej: Clarke, 2017; Donecke, 2011; Neiberg, 2016; Striner, 2014; Horčička, 2015.

29 TNA FO 371/3109/41481, Cecil Spring Rice's telegram to Arthur Balfour, 23. 2. 1917.

30 Clevelandška Amerika, 6. 4. 1917: Ameriški kongres je napovedal vojno nemški vladi, 1.

31 Če bi želeli raziskavo razširiti na odziv drugih južnih Slovanov, bi bilo potrebno vanjo vključiti več kot 1.000 naselbin, kolikor jih je že pred drugo svetovno vojno identificiral Ivan Mladineo (1932 in 1937).

fizičnih omejitev sva se avtorja za potrebe tega poglavja omejila na iskanje verodostojnih drobcev odziva v z zapisnikih sej obeh domov ameriškega kongresa<sup>32</sup> ter v izbranem slovensko-ameriškem časniku *Clevelandska Amerika*. Rezultati so pomenljivi in predvsem nakazujejo na možnost novih raziskav. Clevelandski del slovenske skupnosti je že 11. aprila napovedal shod v podporo ameriškim oboroženim silam.<sup>33</sup> Do tega je prišlo dva dni kasneje.<sup>34</sup> V Clevelandu delujoč Slovenski politični klub (*Slovenian political Club*) je preko predsednika kluba Louisa J. Pirca poslal v Washington zaobljubo, v kateri so člani kluba izrazili svojo predanost ameriški državi. 20. aprila je bil v Clevelandski Ameriki objavljen odgovor Wilsonovega tajnika Josepha P. Tumultyja (1879–1954) na to zaobljubo, ki se je v imenu ameriškega predsednika zahvalil »zvestim Slovincem« za izkazano podporo.<sup>35</sup> Tumultyjev odgovor clevelandskim Slovincem je eden redkih dokumentov, v katerem se zrcali odnos ameriške vlade specifično do slovenske skupnosti v obravnavanem obdobju. Če bi izhajali iz njega, bi lahko soglašali z oceno hrvaškega zgodovinarja Ivana Čizmića, da je bil položaj Slovencev, Hrvatov in Srbov med aprilom 1917 in novembrom 1918 ugoden (Čizmić, 1982, 273). Zbrani podatki, predstavljeni v nadaljevanju, temu nasprotujejo.

Za odziv slovenske skupnosti v ZDA na ameriško vojno napoved Nemškemu cesarstvu je zelo zanimiv prispevek *Clevelandske Amerike* z dne 23. aprila 1917; avtor slednjega priča o tem, da bi se naj 17. aprila prvič omenilo Slovence in Hrvate v ameriškem kongresu.<sup>36</sup> Avtor krajšega prispevka je celo navedel mesto omembe v zapisniku: 65. kongres, zapisnik seje ameriškega senata, 17. april, stran 744. Preverba je pokazala drugačno sliko. Republikanski senator Wesley Livsey Jones (ne kongresnik Thompson, kot navaja avtor prispevka v omenjenem časopisu) iz zvezne države Washington je v svojem govoru z dne 17. aprila 1917 res omenil (CR 55, 1. seja, 738) zapisisego *Južnoslovanskega kulturnega in političnega kluba Tacoma* iz zvezne države Washington (*South Slav Culture and Political Club Tacoma*), toda Slovencev in Hrvatov poimensko ni omenil.<sup>37</sup> Ne oziraje se na dilemo okrog prve omembe Slovencev v ameriškem kongresu, je za zapisisego *Južnoslovanskega kulturnega in političnega kluba* iz Tacome stala v prvi vrsti slovenska skupnost, ki je bila večja od hrvaške in srbske. Leta 1930 so v tem mestu po podatkih Klemenčiča našeli 433 Slovencev, 240 Hrvatov in 243 Srbov (Klemenčič, 1987, 63–68).

Govor demokratskega kongresnika iz Pensilvanije Johna Vandlinga Lesherja z dne 19. julija 1917 priča o tem, da so se zborovanja in prisege slovenske, pa tudi drugih južnoslovanskih skupnosti nadaljevale globoko v poletje. Omenjeni Lesher je v spodnjem domu ameriškega kongresa pohvalil julijski zbor Američanov »slavonskega« porekla (*of Slavonic descent*) (CR 55, 5. seja, 4930). Na tem so zagotovo sodelovali slovenski priseljenci in njihovi tam rojeni potomci, saj jih je bilo med

32 Pregledala in analizirala sva naslednje seje: CR 55, 1. seja; CR 55, 2. seja; CR 55, 5. seja; CR 55, 8. seja; CR 56, 2. seja.

33 *Clevelandska Amerika*, 11. 4. 1917: Ljudski shod Slovencev, 1.

34 *Clevelandska Amerika*, 13. 4. 1917: Sijajna manifestacija slov. naroda, 1.

35 *Clevelandska Amerika*, 20. 4. 1917: Predsednik Wilson pozdravlja lojalne Slovence v Clevelandu, 1.

36 *Clevelandska Amerika*, 23. 4. 1917. Slovenci in Hrvati v ameriškem kongresu, 1.

37 V zapisniku seje se omenjeno nahaja na strani 738, ne 744.

južnimi Slovani največ. Popis prebivalstva iz leta 1910 omenja 67.537 prebivalcev, ki so za materin jezik navedli slovenščino, 36.907 pa jih je navedlo srbohrvaščino. Je pa bilo pensilvanijskih Slovencev in slovenskih Američanov dvakrat manj od pensilvanijske slovaške skupnosti (141.657), zato se v luči spoznanj iz Dillinghamovega poročila poraja vprašanje, ali je Leshner s pridevnikom slavonski mislil Slovence ali slovanske priseljence kot celoto.<sup>38</sup>

Predstavljeni drobci skupaj s spomini tistih, ki so vojni čas v ZDA doživeli, kažejo na to, da je precejšen del slovenske skupnosti ob razglasitvi vojnega stanja med ZDA in Nemškim cesarstvom deklarativno podprl prizadevanja ameriške države. Kot bomo videli v poglavju, ki sledi, je bila Molekova opazka, da so bili ob ameriški vojni napovedi Nemškemu cesarstvu »*simpatizerji Avstrije*« utišani »*kot z nabojem*« (Molek & Molek, 1979, 192), precej na mestu.

## SOVRAŽNI TUJCI

Dne 7. decembra leta 1917 se je z ameriško vojno napovedjo Avstro-Ogrski (Declaration of War against AH, 373–374) slovenska skupnost v ZDA naposled znašla v vojni tudi s svojo »staro domovino«. Vojno stanje med obema državama je bilo razglašeno štiri dni kasneje (Proclamation of War Between US and AH, 9–12). Posledično je bila Slovincem in posameznikom drugih priseljenjskih etničnih skupnosti iz podonavske monarhije, ki še niso pridobili ameriškega državljanstva, dodeljena oznaka sovražni tujci (*Enemy Aliens*, nem. *Ausländer aus Feindländern*), podobno kot državljanom Nemškega cesarstva v ZDA<sup>39</sup> aprila tistega leta (Nagler, 2000).

Besedna zveza sovražni tujec<sup>40</sup> ni nastala kot rezultat prve svetovne vojne; njen izvor sega v konec 18. stoletja, v leto 1798, ko je ZDA grozila vojna s Francijo. Iz strahu pred tujci, ki so takrat prebivali v ZDA, predvsem v luči grožnje, da bi v primeru vojne ti stopili na stran Francije, so ameriške oblasti sprejele sklop štirih zakonov, danes znanih kot Zakoni o tujcih in hujskanju (Phelps, 2010, 93). Ti so imeli vsaj dve daljnosežni posledici, ki sta se odražali tudi v obravnavanem obdobju, v času aktivne ameriške vojaške participacije v prvi svetovni vojni. Prva posledica je bila sama definicija sovražnega tujca, ki se je ohranila do današnjih dni. Kategorija »prebivalec – sovražni tujec« zajema vse osebe, ki prebivajo v ZDA, izvzemši državljane ZDA, ki dolgujejo zvestobo državi, s katero so ZDA v vojni, in sicer za obdobje od napovedi vojne do njenega konca v obliki političnega dejanja, ki jo zapoveduje sporazum, zakonodaja ali predsedniški odlok (Brandon, 1950, 382). Druga posledica je bila sprememba v ameriški zakonodaji, ki je zadevala proces naturalizacije oziroma pridobitev ameriškega državljanstva. Med letoma 1798 in 1917 se je zvrstilo precejšnje število Zakonov o naturalizaciji. Med temi so za

38 DCL, BC (1913): 13th U.S. Census of Population 1910, 981.

39 O gonji proti nemškim sovražnim tujcem glej Capozzola, 2008; Manning, 2014 in Richardson, 1995.

40 Ker gre za slogovno nezaznamovano besedno zvezo, ki se pojavlja v ameriških zakonih, so narekovaji odveč.

ta prispevek ključni trije: Zakoni o naturalizaciji iz leta 1802<sup>41</sup>, 1906<sup>42</sup> in 1917. Zakon o naturalizaciji iz leta 1906 je ob ratifikaciji nadomestil tistega iz leta 1802, a je pri tem obdržal nekaj ključnih elementov predhodnika. Da je tujec smel zaprositi za ameriško državljanstvo, je moral odtlej izkazovati petletno obdobje bivanja v ZDA (zmanjšano s štirinajst). Ob tem je moral vsaj tri leta vnaprej izraziti namen postati državljan (t. i. prvi dokument ali papir). Leta 1868 je s Štirinajstim amandmajem k Ustavu ZDA bila uzakonjena pravica do državljanstva po rojstvu. Zakon o naturalizaciji iz leta 1906 je poenotil postopek z ustanovitvijo Urada za imigracijo in naturalizacijo, izvajanje le-tega pa omejil na za to pristojna sodišča. Zadnji med obravnavanimi zakoni o naturalizaciji je nastopil 5. februarja leta 1917, potem ko je veto ameriškega predsednika Wilsona preglasil ameriški kongres. Prelomnost tega je bila v novi obliki izpraševanja, pri katerem je moral tujec dokazati, da je pismen (vsaj) v maternem jeziku (Powell, 2009).

Implikacije omenjenih Zakonov o naturalizaciji in Štirinajstega amandmaja k Ustavu ZDA so bile za slovenske priseljence številne. Predvsem zaradi skrajšanega roka bivanja v ZDA, ki je bil potreben za pridobitev državljanstva, in pravice do državljanstva ob rojstvu je bilo več deset tisoč slovenskih Američanov med letoma 1917 in 1918 izvezitih iz posebej za sovražne tujce implementiranim ukrepom, ki so veljali za močno restriktivne. Natančnega razmerja med slovenskimi Američani in slovenskimi priseljenci brez državljanstva v obravnavanem obdobju nimamo. Znano je, da je bilo leta 1910 od skupno 183.431 oseb, ki so za materinščino izbrale slovenski jezik, 59.800 slovenskih Američanov, torej potomcev slovenskih priseljencev, ki so ob rojstvu postali Američani.<sup>43</sup> Za preostalih 123.631<sup>44</sup>, ki niso bili rojeni v ZDA, ne vemo, koliko med njimi je bilo leta 1917 takšnih, ki so že bili prejeli ameriško državljanstvo oziroma so že vložili namen postati državljani in kolikim je bil dodeljen status sovražnega tujca.

Ko govorimo o pravnem položaju slovenske skupnosti v ZDA v času, ko so bile ZDA aktivna udeleženka prve svetovne vojne, moramo ločiti obdobje pred razglasitvijo vojne stanja med ZDA in podonavsko monarhijo in obdobje po razglasitvi. Do ameriške vojne napovedi Avstro-Ogrski za nenaturalizirane slovenske priseljence, torej vse tiste, ki do takrat še niso zaključili procesa naturalizacije in si pridobili državljanstva, ukrepi proti sovražnim tujcem niso veljali. Toda meja med zakonom in prakso je bila v času vojne zamegljena.

Še preden so oborožene sile ZDA strateško, taktično in operativno posegle v prvo svetovno vojno, so zaposleni na ameriškem pravosodnem ministrstvu skrito očem javnosti in nekaterih drugih vej oblasti pričeli kopičiti sezname potencialno nevarnih priseljencev iz vrst Nemcev, Madžarov in Avstrijcev. Med zadnje so skoraj zagotovo prištevali tudi Slovence, skupaj z drugimi priseljenjskimi etničnimi skupnostmi cislajtanskega dela podonavske monarhije. Istočasno je ameriško vojno ministrstvo pričelo z realizacijo načrtov za zapore za ameriške sovražnike (Phelps, 2010, 93). Ko je kongres 6. aprila proglasil

41 Zakon o naturalizaciji 1802, 153–155.

42 Zakon o naturalizaciji 1906, 596–607.

43 DCL, BC (1913): 13th U.S. Census of Population 1910, 965.

44 DCL, BC (1913): 13th U.S. Census of Population 1910, 965.

vojno napoved Nemškemu cesarstvu, je Wilson še istega dne izdal predsedniški odlok z ukrepi, povezanimi s pristojnostmi in predvsem dolžnostmi sovražnih tujcev, takrat le Nemcev brez ameriškega državljanstva (otroci mlajši od štirinajst let niso prejeli te oznake). V grobem je bilo ne naturaliziranim Nemcem, ki so se nahajali na ameriških tleh, prepovedano služiti vojsko v ameriških oboroženih silah<sup>45</sup> – naturalizirani so to smeli<sup>46</sup>; nadalje niso se smeli zadrževati v bližini tovarn z orožjem, vojašnic, ipd. Oblasti so jih lahko tudi popisale, zasliševale in internirale (Phelps, 2010, 93).<sup>47</sup> 16. novembra je sledil nov predsedniški odlok, z njim pa nov val ukrepov, uperjenih proti sovražnim tujcem. Odtlej so se morali prav vsi v ZDA nahajajoči se nenaturalizirani Nemci registrirati in nositi podatke o registraciji vselej s seboj.<sup>48</sup> Poleti leta 1918 se je ta ukrep razširil še na v ZDA nahajajoče se nenaturalizirane Nemke (Nagler, 2000; podrobneje o položaju državljanov Nemškega cesarstva in nemških Američanov v ZDA v obravnavanem obdobju: Allen, 1974; Richardson, 1995; Trommler, 2009; Wüstenbecker, 2007).<sup>49</sup>

Posebnost teh ukrepov je bila ta, da tudi po ameriški vojni napovedi Avstro-Ogrski, ko so tudi še ne naturalizirani, v ZDA nahajajoči se Slovenci zakonsko postali sovražni tujci, večina ni obveljala za slednje, niti ne za druge priseljske etnične skupnosti podonavske monarhije. Na to je opozoril Wilson sam (Phelps, 2010, 93), čeprav je bil po spominu Josephusa Danielsa (1862–1948), takratnega ameriškega ministra za vojno mornarico, ameriški predsednik sprva drugačnega mnenja (Cronon, 1963, 275). Omenjenim priseljskim etničnim skupnostim je bilo tako s predsedniškim odlokom iz 11. decembra »zgolj« prepovedano zapustiti, drugim državljanom podonavske monarhije pa vstopiti v ZDA, obstajala pa je tudi možnost njihove internacije v primeru sumljivega obnašanja ali dokazov o protidržavnem delovanju (Capozolla, 2008, 269). Razlog za to je bil predvsem ekonomski: tako v proizvodnji orožja in streliva kot tudi v za vojne razmere kritičnih rudarskem in metalurškem sektorju so prevladovali delavci, ki so se v ZDA preselili iz revnejših predelov podonavske monarhije. Toda ti milejši ukrepi proti omenjenim skupinam niso ustavili nasilja in pogostih neutemeljenih internacij posameznikov teh skupin s strani ameriških oblasti (Phelps, 2010, 94). Večina civilnega prebivalstva, ki je postala žrtev ukrepov, uperjenim proti sovražnim tujcem, sploh ni vedela, kaj je zagešila narobe. Pravosodno ministrstvo se je pogosto sklicevalo na vohunjenje, a tega veliki večini internancev niso mogli dokazati (Phelps, 2010, 96).

Znan je primer petintridesetletnega državljana Avstrije Josepha Kovatha, ki je delal v železarni v Johnstownu (Pensilvanija). Johnstown je bil kraj z močno slovensko naselbino

45 O tem, ali lahko sovražni tujci služijo vojaški rok v ameriških oboroženih silah, je v obeh domovih ameriškega kongresa stekla nepregledna množica debat. Glej, na primer CR 55, 1. seja, 693 in sl. ter 800 in sl.

46 John Pershing, takrat novopečeni poveljnik ameriških oboroženih sil, je bil npr. po svojih prednikih po očetovi strani nemškega porekla (Rippley, 1976, 188).

47 Clevelandška Amerika, 9. 4. 1917: Proglas predsednika Wilsona glede zadržanja Nemcev, 1.

48 Clevelandška Amerika, 9. 5. 1917: Selitev Nemcev iz nevarnih krajev. Popis vsega nemškega prebivalstva, 1.

49 Med aprilskimi in novembrskimi ukrepi, uperjenimi proti sovražnim tujcem, je bil sprejet Zakon o trgovanju s sovražnikom, ki je dal ameriški vladi med drugim pristojnost, da zapleni premoženje sovražnih tujcev. V praksi se je večkrat zgodilo, da so namerno ali zaradi preproste zmote zaplenili premoženje polnopravnih ameriških državljanov (Garner, 1918, 744–779; Potterf, 1927, 460; podrobneje Garner, 1919).

(Klemenčič, 1987, 66), zato se lahko upravičeno vprašamo, ali ni morda v tem primeru šlo za osebo slovenskih korenin. Ker ni želel kupiti vojne obveznice, je Kovatha okrog 40 do 50 delavcev<sup>50</sup> z bližnjega mlina najprej namočilo v »posteljo iz betona«, mu nato dlani in obraz namazalo z mastjo, ter ga privezanega vleklo po mestu več ulic. Zaposleni na ministrstvu za pravosodje je o tem primeru dejal, da ni šlo za »kruto ali nasilno ravnanje [...] Sklepa se«, nadaljuje, »da so takrat vzpostavljene norme bile v veliko korist tuji populaciji«. Kovath je po javnem smešenju kupil obveznico za 100 ameriških dolarjev, nakar se je lahko vrnil na delo. Njegovi »spremljevalci« so ostali nekaznovani (Phelps, 2010, 93). Podobnih primerov je bilo mnogo; več kot 70 se jih je končalo s smrtjo nadlegovanega (Capozzola, 2008, 10). Na seznamu oškodovanih najdemo tudi Jožeta Zavertnika, ki sicer ni utrpel fizičnih poškodb, so mu pa po spominih Molka neznani storilci vdrli na dom in povzročili materialno škodo zaradi njegove naročnine na eno od pacifističnih glasil (Molek & Molek, 1979, 193).

Sovražni tujci, celo njihovi naturalizirani družinski člani, so postali tudi tarče zločinov, ki niso imeli nobene veze z vojno. Eden takšnih primerov se je zgodil decembra leta 1917 v mestu Salt Lake City. Namestnik tamkajšnjega šerifa Schoppe je aretirал Ericha Pohla, avstrijskega državljan, po poklicu inženirja, ki je prav tako živel v Salt Lake Cityju s svojo ženo in tremi otroci. Kot ugotavlja ameriška zgodovinarica Nicole Phelps, je bil Schoppe zainteresiran za Pohlovo soprogo. Njeno družino naj bi več mesecev nadlegoval, njo samo silil v ločitev itn. V zaporu so Erichu Pohlu povedali, da pred njegovo obravnavo zvezne oblasti sploh niso vedele, da je bil tujec brez državljanstva (Phelps, 2010, 97).

Po podatkih nemškega zgodovinarja Jörga Naglerja je bilo do konca vojne v ameriških zaporih okrog 6.300 sovražnih tujcev (Nagler, 2000, 537)<sup>51</sup>, od tega 150 državljanov Avstro-Ogrske (Phelps, 2010, 95). K temu doda, da so veliko internirancev predstavljali nemški vojaki, ki so jih ameriške oblasti zaprle ob zasegu njihovega vojnega ladjevja v ameriških pristaniščih. Do tega je prišlo po uzakonitvi zaplembe maja 1917 (Joint Resolution ATOEV, 22–23). ZDA so se pri tem obvezale, da bodo z interniranci ravnale v skladu s *Konvencijo o izboljšanju stanja ranjenih in bolnih v oboroženih silah na bojnem polju*, ki je bila sprejeta 6. julija 1906 v Ženevi (Executive Order DTLI of IAE TRC, 7).<sup>52</sup> Toda statistika nam v tem primeru ne pove veliko, saj veljajo zgornje številke le za izbrane ameriške zapore, ki so bili posebej prilagojeni za vojne ujetnike. Neznano, a znatno večje število sovražnih tujcev, tudi ameriških državljanov, je bilo v tem kontekstu zaprtih drugod, pogosto po krivem, za zločine, ki jih morda nikoli niso storili (Nagler, 2000). Specifično za slovensko skupnost je Ivan Molek pomenljivo zapisal: »Tisti naši ameriški Slovenci, ki so še bili avstrijski državljani in ki so zgolj z eno besedo pokazali simpatije do Avstrije, so bili nemudoma internirani« (Molek & Molek, 1972, 192).

50 Ameriškim zveznim organom pregona je pri delu s sovražnimi tujci pomagala Ameriška zaščitniška liga (*American Protective League*). To organizacijo so tvorili domoljubi in proti priseljencem naravnani posamezniki, ki so pomagali pri identifikaciji simpatizerjev Nemčije ali Avstro-ogrske, pa tudi radikalcev, anarhistov in celo pacifistov (pregledno Luebke, 1974).

51 Glej tudi Clevelandška Amerika, 4. 5. 1917: Ujeti Nemci pridejo v Ameriko, 1.

52 O ravnanju z vojnimi ujetniki pregledno Lampe, 2015.



Gonjo proti sovražnim tujcem je ameriška država potencirala s propagando. Zanj je bil še zlasti odgovoren 13. aprila ustanovljen *Komite za informiranje javnosti* (*Committee on Public Information*), ki velja za prvi ameriški zvezni urad, ki mu lahko pripišemo propagandni značaj (pregledno Vaughn, 1980). Najbolj so bili na udaru nemški sovražni tujci, nemška država in njeni vladajoči. Ameriška javnost je postala seznanjena z grozotami, ki so jih nemške oborožene sile počele med vojno. Nekatere veljajo še danes za dokazano resnične, npr. nemški pokol v belgijskem Leuvenu (Lipkes, 2007), spet druge so se izkazale za izmišljene. Kot ugotavlja zgodovinar Michael F. Connors, je bila propaganda vojnih grozodejstev centralnih sil med Američani »neizmerljivo učinkovita« (Connors, 1969, 47).

Pod drobnogledom ameriških oblasti so se proti koncu prve svetovne vojne znašle tudi nekatere priseljene etnične skupnosti, katerih pripadniki so izvirali iz držav zaveznic. Takšna priseljska skupnost so bili na primer irski Američani, še posebej nenaturalizirani irski priseljenci, katerim so očitali, da podpirajo centralne sile. Redki irski nacionalisti so resnično upali, da bi britanski poraz v vojni prinesel tudi neodvisnost Irske. Podobno sumljivi so po izbruhu oktobrske revolucije postali ruski Američani in v ZDA nahajajoči se nenaturalizirani Rusi – za slednje je ameriško zvezno vlado skrbela morebitna nagnjenost k anarhiji, tudi h komunizmu.<sup>53</sup>

Slovenska in druge v ZDA živeče skupnosti, ki so izvirale iz podonavske monarhije, so se tej življenjski preizkušnji predvsem na lokalni ravni zoperstavljale različno uspešno in na različne načine. Eden od načinov je bil seveda ta, da so v obliki opisanih priseg in manjših shodov opozarjale na svojo pripadnost »novi domovini«. To so izkazovali tudi s služenjem<sup>54</sup> vojaškega roka.<sup>55</sup> Vojska je postala mikavna predvsem zato, ker so vojaki lahko po skrajšanem postopku prejeli državljanstvo.<sup>56</sup> »Amerikanstvo« so pripadniki slovenske skupnosti izkazovali tudi z nakupom vojnih obveznic<sup>57</sup>. Ključen medij za obveščanje je bil seveda časnik. Vredno bi bilo tudi raziskati, v kakšni meri je prva svetovna vojna vplivala na amerikanizacijo priimkov slovenskih priseljencev v ZDA (Paternost, 1980).

53 U.S. Department of the Interior: Immigration and the Great War, V: National Park Service. <https://www.nps.gov/articles/immigration-and-the-great-war.htm> (5. 12. 2018).

54 Skupno število Slovencev, ki so služili v ameriških oboroženih silah v času prve svetovne vojne, ni znano, toda sklepa se, da jih je moralo biti nekaj tisoč, saj tako kažejo demografska stanja med slovenskimi Američani. Zgolj 15. julija 1917, na primer, je po poročanju Clevelandске Amerike »krenilo v boj« 400 Slovencev, Hrvatov in Srbov. *Clevelandska Amerika*, 11. 7. 1917: 1.

55 *Clevelandska Amerika*, 20. 4. 1917: Predsednik Wilson pozdravlja lojalne Slovence v Clevelandu, 1; *Clevelandska Amerika*, 20. 4. 1917: Vojaška služba pride za vse, 1–2; *Enakopravnost*, 11. 9. 1918: Slovencem, kateri se morajo registrirati, 1; *Clevelandska Amerika*, 21. 5. 1917: Dne 5. junija je vojna registracija, 1; *Clevelandska Amerika*, 23. 5. 1917: Sedem glavnih točk registracije, 1.

56 *Clevelandska Amerika*, 16. 4. 1917: Kako postanete ameriški državljan, 2; *Clevelandska Amerika*, 7. 5. 1917: Kaj pomeni prvi državni papir?, 1.

57 *Amerikanski Slovenec*, 9. 4. 1918: Rojaki, kupujte Liberty Bonde!, 1; *Amerikanski Slovenec*, 30. 4. 1918: Slovenci, kupujte Liberty Bonde, 1; *Glas naroda*, 18. 10. 1918: Naprej k zmagi! V boj za posojilo!, 1; *Prosveta*, 24. 4. 1918: S.N.P.J. je posodila vladi 105.000.00\$: Krajevna društva naše jednote tudi vrše svojo nalogo. Rudarji kupujejo bonde, 1; *Enakopravnost*, 19. 8. 1918: Novice: Vrednost prvih vojnih zadolžnic očitno raste, 2.



V doslej edinstvenem najdenem primeru so priseljenci iz podonavske monarhije, živeči v manjšem rudarskem kraju Calumet (Michigan), ubrali povsem drug način, kako se zoperstaviti opisanim razmeram. V Calumetu, kjer je takrat obstajala močna slovenska fara sv. Jožefa (Ilenich & Sprajcar, 1940), se je Avstrijski puškarski in ribiški klub želel preimenovati v *Puškarski klub Calumet* (Ilenich & Sprajcar, 1940, 45). Podpisani pod prošnjo je bil J. J. Wershay (CR 55, 1. seja, 1047). Namesto, da bi torej opozarjali nase in predvsem na svojo pripadnost ameriški državi, so omenjeni prebivalci iz Calumeta ubrali subtilno pot in se raje znebili besede »Avstrijski« v imenu – besede, ki je bila takrat vse prej kot zaželeno.

## SKLEP

ZDA so z vstopom v prvo svetovno vojno premaknile tehenco (pre)moči v prid antantnim silam, kar je pospešilo razpad Avstro-Ogrske – te ni mogel zaustaviti niti propadel poskus sklenitve separatnega miru naslednika Franca Jožefa na cesarskem in kraljevem prestolu – Karla (Griesser-Pečar, 2015, 321–336) – in razdelitev Slovencev med štiri države (Repe, 2015, 353; Pavlović, 2017, 1029–1050; Lukan, 2017; Rahten, 2017). Že tako ne ravnajo njim naklonjen položaj, ki so ga slovenski priseljenci ob splošnem predvojnem nezadovoljstvu nad priseljenci uživali pri Američanih, se je z izbruhom vojne med ZDA in Avstro-Ogrsko še poslabšal. Nenaturalizirani slovenski priseljenci so bili podvrženi restriktivnim ukrepom, uperjenim proti sovražnim tujcem – državljanom držav, s katerimi so bile ZDA v vojni, ki so se takrat nahajali v ameriški državi. V očeh mnogih so postali zastopniki interesov države sovražnice. Za državljane podonavske monarhije v ZDA, torej tudi za nenaturalizirani del slovenske skupnosti, so sicer bili ti ukrepi manj omejevalni in kruti od tistih, ki so veljali za državljane Nemškega cesarstva, pa vendar so močno zaznamovali njihova življenja in celo življenja tistih, ki so že bili polnopravni državljani ZDA. Veliko bolj kot na pravnem področju se je status sovražnih tujcev poznal v vsakodnevem življenju, kjer so posamezniki nemalokrat doživljali zbadanja, nepravilnosti, celo nasilje. Kot ugotavlja Capozzola, bi lahko to gonjo proti sovražnim tujcem le s težavo pripisali nekakšni nagnjenosti Američanov k »antigermanizmu« ali »antiavstrizmu« (Capozzola, 2008, 182). Njihov strah pred priseljenci in etničnimi razlikami, ki so jih ti nosili s seboj, je postal z vstopom ZDA v prvo svetovno vojno potenciran, svoje pa je k takšni nastojenosti prinesla tudi uspešna ameriška propaganda.

V kontekstu povedanega lahko ugotovimo, da je prva svetovna vojna na ameriških tleh videla neupoštevanje državljanskih svoboščin s strani številnih ameriških vladnih funkcionarjev in precejšnjega dela ameriške družbe, kar je na svoji koži občutila tudi slovenska skupnost, živeča v ZDA.

»OUR AUSTRO-SYMPATHIZERS WERE SILENCED AS THOUGH BY A SHOT«. STATUS OF THE SLOVENIAN COMMUNITY IN THE UNITED STATES DURING THE FIRST WORLD WAR

*David HAZEMALI*

University of Maribor, Faculty of Arts, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenia

e-mail: david.hazemali1@um.si

*Mateja MATJAŠIČ FRIS*

University Medical Centre Maribor, Medical Research Department,

Ljubljanska 5, 2000 Maribor, Slovenia

e-mail: mateja.fris@gmail.com

**SUMMARY**

*For the Slovenian community in the US, their status within the American Society which was already negatively impacted by the general pre-war dissatisfaction of the Native-born Americans with immigrants prior to the First World War, worsened with the outbreak of war between the US and Austria-Hungary. Non-naturalized Slovenian immigrants became subject to restrictive measures directed against enemy aliens – the citizens of the countries with which the USA was at war, who were at the time of war in the US. In the eyes of many, they became representatives of the interests of the enemy state. For the citizens of the Dual monarchy in the United States, also for the non-naturalized part of the Slovenian community, these measures were less restrictive and harmful than those that befell the citizens of the German Empire, but they nevertheless had a profound impact on their their lives and even the lives of those who already were full-fledged US citizens. As Capozzola concludes, this pursuit of enemy aliens cannot be attributed to some kind of tendency of the Americans to “anti-Germanism” or “anti-Austrianism”. Rather, their pre-war fear of immigrants and of ethnic differences was intensified with the entry of the United States into the First World War, and through successful propaganda of the US Federal Government. We can conclude that the first World War on American soil saw the disregard of civil liberties on the part of many US government officials and, as Phelps points out, members of the public, which was felt also by the Slovenian community living in the United States.*

**Keywords:** Key words: Slovenian Americans, American Slovenians, First World War, United States, USA, Enemy Aliens

## VIRI IN LITERATURA

- Amerikanski Slovenec** – Chicago (Illinois), 1891–1998.
- Clevelandska Amerika** – Cleveland (Ohio), 1908–1919.
- Consulate of the Republic of Slovenia Cleveland** – The Slovenian Community in the United States, V: Republic of Slovenia, Ministry of Foreign Affairs. <http://www.cleveland.konzulat.si/index.php?id=3&L=1> (8.12. 2018).
- CR 55, 1. seja** – Congressional Record 55 (1917): 65. kongres Združenih držav Amerike, 1. seja. Washington, Government Printing Office.
- CR 55, 2. seja** – Congressional Record 55 (1917): 65. kongres Združenih držav Amerike, 2. seja. Washington, Government Printing Office.
- CR 55, 5. seja** – Congressional Record 55 (1917): 65. kongres Združenih držav Amerike, 5. seja. Washington, Government Printing Office.
- CR 55, 8. seja** – Congressional Record 55 (1917): 65. kongres Združenih držav Amerike, 8. seja. Washington, Government Printing Office.
- CR 56, 2. seja** – Congressional Record 56 (1918): 65. kongres Združenih držav Amerike, 2. seja. Washington, Government Printing Office.
- DCL, BC (1913): 13th U.S. Census of Population 1910** – Department of Commerce and Labor, Bureau of the Census: 13th U.S. Census of Population 1910, Volume 2, Chapter 9: Mother Tongue of the Foreign White Stock. Washington D. C.
- Declaration of War against AH** – Declaration of War Against Austria-Hungary, December 7, 1917. Supplement: Diplomatic Correspondence Between the United States and Belligerent Governments Relating to Neutral Rights and Commerce. V: The American Journal of International Law, 11, 4, 1917, 373–374.
- Dillingham, W. P. (ur.) (1911):** Reports of the Immigration Commission. Washington, G.P.O.
- Embassy of the Republic of Slovenia Washington** – Slovenian Community in the United States, V: Republic of Slovenia, Ministry of Foreign Affairs. <http://www.washington.embassy.si/index.php?id=424&L=1> (7. 12. 2018).
- Enakopravnost** – Cleveland (Ohio), 1918–1957.
- Executive Order DTLI of IAE TRC** – Executive Order Directing Transmission of Lists of Interned Alien Enemies Through the Red Cross, May 9, 1917. V: The American Journal of International Law, 12, 1, 1918, 7.
- Forstall, R. L. (ur.). (1996):** Population of States and Counties of the United States: 1790 – 1990. Washington D. C., U. S. Government Printing Office.
- Glas naroda** – New York City (New York), 1893–1963.
- Joint Resolution ATOEV** – Joint Resolution Authorizing the Taking Over of Enemy Vessels, May 12, 1917. V: The American Journal of International Law, 12, 1, 1918, 22–23.
- Korpus Gigafida, MIZŠ** – Korpus Gigafida, Ministrstvo za izobraževanje, znanost, in šport. <http://www.gigafida.net/> (5. 12. 2018)
- Poročilo IK ZDA, 1907–1910** – Poročilo Imigracijske komisije Združenih držav Amerike, 1907–1910. Vol. 5: Slovar narodov ali ljudstev. Vročeno Komisiji za imigracijo dne 5. Decembra 1910. Washington, Government Printing Office.

- Proclamation of War Between US and AH** – Proclamation of the Existence of War Between the United States and the Austro-Hungarian Empire, December 11, 1917. V: *The American Journal of International Law*, 12, 1, 1918, 9–12.
- Prosveta** – Chicago (Illinois), letnik 1918.
- The Corpus of CAE** – The Corpus of Contemporary American English. <https://corpus.byu.edu/coca/> (5. 12. 2018).
- TNA FO 371** – The National Archives, Kew-London, nekdanju Public Record Office (TNA), Foreign Office: Political Departments: General Correspondence From 1906–1966. Podserija: America, General, War (FO 371).
- U.S. Department of the Interior** – Immigration and the Great War, V: National Park Service. <https://www.nps.gov/articles/immigration-and-the-great-war.htm> (5. 12. 2018).
- Wilson, W. (1914)**: Message to Congress, 63. kongres, 2. seja, Washington.
- Zakon o naturalizaciji (1802)**: Zakon o naturalizaciji 1802. 7. kongres Združenih držav Amerike, 1. seja. Washington: Government Printing Office, 153–155.
- Zakon o naturalizaciji (1906)**: Zakon o naturalizaciji 1906. 59. kongres Združenih držav Amerike, 1. seja. Washington: Government Printing Office, 596–607.
- Allen, L. (1974)**: Anti-German Sentiment in Iowa During World War I. *The Annals of Iowa* 42, 6, 418–429.
- Antoličič, G. (2015)**: »Bog Ohrani, Bog obvari Nam Cesarja, Avstrijo!« Izbruh prve svetovne vojne v habsburški monarhiji. *Studia Historica Slovenica*, 15, 2, 259–280.
- Antoličič, G. (2016)**: Združene države Amerike in velika vojna I. Zgodovina ZDA med letoma 1914 in 1917. *Časopis za zgodovino in narodopisje*, 87 = 52, 1–2, 125–158.
- Arnež, J. (1966)**: Slovenci v New Yorku. New York, *Studia Slovenica*.
- Bednar, K. (2017)**: *Der Papierkrieg zwischen Washington und Wien 1917/18*. Innsbruck, Studien Verlag.
- Bicha, K. D. (1981)**: Hunkies: Stereotyping the Slavic Immigrants, 1890–1920. *Journal of American Ethnic History*, 2, 1, 16–38.
- Brandon, M. (1950)**: Legal Control Over Resident Enemy Aliens in Time of War in the United States and in the United Kingdom. *The American Journal of International Law*, 44, 2, 382–387.
- Capozzola, C. (2008)**: *Uncle Sam Wants You: World War I and the Making of the Modern American Citizen*. New York City (New York), Oxford University Press.
- Clarke, P. (2017)**: *The Locomotive of War. Money, Empire, Power, and Guild*. London, Bloomsbury Press.
- Cronon, D. E. (1963)**: *The Cabinet Diaries of Josephus Daniels, 1913–1921*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Čizmić, I. (1982)**: *Hrvati u životu Sjedinjenih američkih država*. Zagreb, ČGP Delo.
- Donecke, D. J. (2011)**: *Nothing Less than War: A New History of America's Entry into World War I*. Lexington (Kentucky), University of Kentucky.
- Drnovšek, M. (1975)**: O stališčih slovenskih socialistov v ZDA do vojne in jugoslovanskega vprašanja med prvo svetovno vojno. *Prispevki za zgodovino delavskega gibanja*, 15/16, 1–2, 75–96.

- Drnovšek, M. (1991):** Pot slovenskih izseljencev na tuje: od Ljubljane do Ellis Islanda – Otoka solza v New Yorku: 1880–1924. Ljubljana, Mladika.
- Friš, D. (1992):** Delovanje šolskih sester kongregacije sv. Frančiška Asiškega – Kristusa Kralja v ZDA med letoma 1909 in 1915. Dve domovini, 2, 3, 371–389.
- Friš, D. (1994):** Jugoslovanska katoliška jednota (1898–1920). Dve domovini/Two Homelands 5, 37–62.
- Friš, D. (1995):** Ameriški Slovenci in katoliška cerkev 1871–1924. Celovec, Ljubljana, Dunaj, Mohorjeva založba.
- Friš, D. (2000):** Manje poznate zanimljivosti iz rada odsjeka Kranjsko slovenske katoliške jednote (1894–1924.). Migracijske teme, 16, 3, 245–260.
- Friš, D. (2013):** Franc Šušteršič – duhovnik, organizator, narodni delavec, časnikar in publicist (1891–1910). Studia Historica Slovenica 13, 2/3, 457–482.
- Friš, D. (2015):** Delovanje slovenskih frančiškanov v ZDA pred II. svetovno vojno: »Ljubi Bog je poslal Frančiškane v Ameriko«. Studia Historica Slovenica, 5, 1–3, 457–482.
- Friš, D., Kolar, B. & A. Vovko (ur.) (1997):** Prvih sto let Kranjsko slovenske katoliške jednote: pregled zgodovine KSKJ. Ljubljana, Založba Ilex.
- Gačič, A. (2017):** Slovenci v Jugoslovanskem odboru in Londonski memorandum. Acta Histriae, 25, 4, 1051–1070.
- Garner, J. W. (1918):** Treatment of Enemy Aliens. The American Journal of International Law, 12, 4, 744–779.
- Garner, J. W. (1919):** Treatment of Enemy Aliens. The American Journal of International Law, 13, 1, 22–59.
- Gobetz, E. (1962):** Adjustment and Assimilation of Slovenian Refugees. Doktorska disertacija. Columbus (Ohio), The Ohio State University.
- Gobetz, E. (1980):** Slovenian Americans. V: Gobetz, E. (ur.): Slovenian Heritage I. Willoughby Hills (Ohio), Slovenski Ameriški Inštitut, 125–194.
- Gould, J. W. (1972):** American Imperialism in Southeast Asia Before 1898. Journal of Southeast Asian Studies, 3, 2, 306–314.
- Griesser-Pečar, T. (2015):** Mirovna pobuda cesarja Karla I: Misija Sixtus. Studia Historica Slovenica, 15, 2, 321–336.
- Grill, V. (1979):** Med dvema svetovoma. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Higham, J. (1955):** Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860–1925. New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Press.
- Horčička, V. (2012):** Austria-Hungary, Unrestricted Submarine Warfare, and the United States' Entrance into the First World War. The International History Review 34, 2, 245–269.
- Horčička, V. (2015):** The Relationship between Austria-Hungary and the United States in 1918. Prague Papers on the History of International Relations 1, 57–92.
- Hutchinson, E. (1981):** Legislative History of American Immigration Policy, 1790–1965. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Ilenich, J. & F. Sprajcar (1940):** Golden Jubilee Souvenir of the St. Joseph's Church of Calumet, Michigan, 1890–1940. Calumet (Michigan), samozaložba.

- Jenuš, G. (2015):** Slovenci in velika vojna (1914–1918). Slovenska razdvojenost med zvestobo cesarju in željo po narodni avtonomiji. *Studia Historica Slovenica*, 15, 2, 301–320.
- Klemenčič, M. (1987):** Ameriški Slovenci in NOB v Jugoslaviji. Naseljevanje, zemljepisna razprostranjenost in odnos ameriških Slovencev do stare domovine od sredine 19. stoletja do konca druge svetovne vojne. Maribor, Obzorja.
- Klemenčič, M. (1995):** Jurij Trunk med Koroško in Združenimi državami Amerike ter zgodovina slovenskih naselbin v Leadvillu, Koloradu, in v San Franciscu, Kalifornija. Celovec, Mohorjeva.
- Klemenčič, M. (1996):** Izseljenske skupnosti in ustanavljanje novih držav v vzhodni srednji Evropi: primer Slovencev (1. del). *Zgodovinski časopis*, 50, 3, 391–409.
- Klemenčič, M. (2013):** Slovenes and Slovene Americans, 1870–1940, V: Barkan, E. R. (ur.): *Immigrants in American history: arrival, adaptation, and integration*, ABC CLIO 2. Santa Barbara, Denver, Oxford, ABC-CLIO, 613–622.
- Klemenčič, M. (2015):** Slovene National Homes in the U.S.A. *Studia Historica Slovenica*, 15, 1, 29–54.
- Klemenčič, M. & A. Maver (2017):** Izbrana poglavja iz zgodovine selitev od začetkov do danes. Maribor, Zora.
- Kalc, A. (1997):** Razvojni obrisi izseljenske zakonodaje v 19. stoletju in do prve svetovne vojne. *Dve domovini/Two Homelands* 8, 9–35
- Kolar, B. (2015):** Slovenian Members of Religious Orders and Communities in the United States as a Link between the Catholic Community in Slovenia and in the United States. *Studia Historica Slovenica*, 15, 1, 105–126.
- Koprivšek M. V. (2015):** History of Slovenian Home in Denver, Colorado – Political Diversity as an Exception. *Studia Historica Slovenica*, 15, 1, 55–69.
- Kraut, A. (1982):** The Huddled Masses: The Immigrant in American Society, 1880–1921. Arlington Heights (Illinois), Harlan Davidson, Inc.
- Lampe, U. (2015):** Od prve svetovne vojne do Konvencije o ravnanju z vojnimi ujetniki (1929). *Studia Historica Slovenica*, 15, 3, 649–660.
- Lenček, R. (1982):** The Structure and History of the Slovene Language. Columbus (Ohio), Slavica.
- Luebke, F. C. (1974):** Bonds of Loyalty: German Americans and World War I. DeKalb (Illinois), Northern Illinois University Press
- Lukan, W. (2017):** Die Habsburgermonarchie und die Slowenen im Ersten Weltkrieg. Dunaj, New Academic Press.
- Markovič I. (2015):** Baraga's and Pirc's missionary letters as a source for knowledge of the United States of America and Indians in Slovenia. *Studia Historica Slovenica* 15, 1, 127–147.
- Hladnik Milharčič, M. (2005):** Slovenian Immigrants' Perception of »America«. *Slovene Studies* 27, 1–2, 93–107.
- Manning, M. J. (2014):** Being German, Being American. *Prologue* 46, 2, 14–22.

- Mladineo, I. (1932):** Indeks jugoslovenskih naselja u Sjevernoj Americi. New York City (New York), samozaložba.
- Mladineo, I. (1937):** Narodni adresar Hrvata-Slovenaca-Srba, New York City (New York), samozaložba.
- Molek, I. & M. Molek (1979):** Slovene Immigrant History 1900–1950. Dover (Delaware), samozaložba.
- Nagler, J. A. (2000):** Nationale Minoritäten im Krieg: “Feindliche Ausländer” und die amerikanische Heimatfront während des Ersten Weltkriegs. Hamburg, Hamburger Edition.
- Neiberg, M. S. (2016):** The Path to War: How the First World War Created Modern America. New York City (New York), Oxford University Press.
- Ngai, M. M. (1999):** The Architecture of Race in American Immigration Law: A Reexamination of the Immigration Act of 1924. *The Journal of American History*, 86, 1, 67–92.
- Novak, B. (2004):** Pater Kazimir Zakrajšek. Ljubljana, Družina.
- Paternost, J. (1980):** Aspects of Name Changes Among American Slovenes. *Slovene Studies Journal* 2, 2, 78–84.
- Pavlovič, V. (2017):** The Treaty of London and the Creation of Yugoslavia. *Acta Histriae*, 25, 4, 1029–1050
- Petrič, J. (1990):** Izseljenska avtobiografija v ZDA – primer slovenskih Američanov. *Dve domovini/Two Homelands* 1, 1, 239–245.
- Phelps, M. N. (2010):** “A Status Which Does Not Exist Anymore”: 90 Austrian and Hungarian Enemy Aliens in the United States, 1917–1921. V: Bischof, G., Plasser F. & P. Berger (ur.): *From Empire to Republic: Post-World War I Austria*. Innsbruck, Innsbruck University Press, 90–109.
- Potterf, R. M. (1927):** Treatment of Alien Enemy Property in War Time and After by the United States. *Indiana Law Journal* 2, 6, 453–472.
- Powell, J. (2009):** *Encyclopedia of North American Immigration*. New York, Infobase Publishing.
- Rahten, A. (2017):** Slovenska politika od Sarajevskega atentata do vstopa Italije v vojno. *Acta Histriae*, 25, 4, 977–992.
- Rahten, A. (2018):** Avstro-ogrska diplomacija in vstop ZDA v vojno. *Studia Historica Slovenica* 18, 1, 121–140.
- Repe, B. (2015):** »Osvobajate nas, hkrati pa nas režete na koščke.« Odnos velikih sil do Slovencev med prvo svetovno vojno in ob njenem koncu. *Studia Historica Slovenica*, 15, 2, 337–356.
- Richardson, C. (1995):** With Liberty and Justice For All? The Suppression of German-American Culture During World War I. *Missouri Historical Review* 90, 1, 79–89.
- Rippley, J. L. V. (1976):** *The German-Americans*. Boston (Massachusetts), G. K. Hall & Co.
- Sraka, A., Sraka, J. & J. Sraka (1984):** *Prekmurje in Prekmurci*. Melinci, Rim, Čikago, Daniel L. Flaherty.



- Striner, R. (2014):** Woodrow Wilson and World War I: A Burden too Great to Bear. Lanham (Maryland), Rowman&Littlefield.
- Trommler, F. (2009):** The Lusitnia Effect: America's Mobilization against Germany in World War I. *German Studies Review* 32, 2, 241–266.
- Trunk, J. (1912):** Amerika in Amerikanci. Celovec, samozaložba.
- Vaughn, S. (1980):** Holding Fast the Inner Lines: Democracy, Nationalism, and the Committee on Public Information. Chapel Hill (North Carolina), University of North Carolina Press.
- Valentinčič, D. (2016):** Vračanje potomcev slovenskih izseljencev v ZDA in Kanadi k slovenski identiteti v kontekstu globalnega trenda individualizacije. *Dve Domovini/Two Homelands* 44, 153–166.
- Velikonja, J. (1981):** Preface. V: Dwyer, J. D. & M. Czerwonka (ur.): Slovenes in the United States and Canada: A Bibliography. Minneapolis (Minnesota), University of Minnesota, Immigration History Research Center, vii–xii.
- Velikonja, J. (1996):** Slovenska naselja v Ameriki. *Zgodovinski časopis*, 50, 3, 383–389.
- Velikonja, J. (1997):** Slovene »Diaspora« In The United States: Case Study And Research Initiative, V: Klemenčič, M. M. (ur.): Socialnogeografski problemi: posvečeno 70. letnici prof. Vladimirja Klemenčiča. Ljubljana, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete, 133–142.
- Vidich, J. A. (2000):** Recollections of a Slovene Boyhood in America. *Slovene Studies* 22, 1–2, 119–167.
- Wolfe, P. (1997):** History and Imperialism: A Century of Theory, from Marx to Postcolonialism. *The American Historical Review*, 102, 2, 388–420.
- Wüstenbecker, K. (2007):** Deutsch-Amerikaner im Ersten Weltkrieg: US-Politik und nationale Identitäten im Mittleren Westen. Stuttgart, Franz Steiner Verlag.
- Zavertnik, J. (1925):** Ameriški Slovenci: Pregled splošne zgodovine Združenih držav, slovenskega naseljevanja in naselbin in Slovenske narodne podporne jednote. Čikago (Illinois), Slovenska narodna podporni jednota.
- Zupančič, J. (2015):** Spatial Structure of Slovene Ethnic Settlements in the USA. The Role and Sense of Spatiality among Diaspora Members. *Studia Historica Slovenica* 15, 1, 87–104.

## KOROŠKA V ODLOČILNEM LETU 1920: DELOVANJE PLEBISCITNE KOMISIJE

*Darko FRIS*

Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenija  
e-mail: darko.fris@um.si

*Janez OSOJNIK*

Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenija  
e-mail: janez.osojnik1@gmail.com

*Gorazd BAJC*

Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenija  
e-mail: gorazd.bajc@um.si

### IZVLEČEK

*Avtorji na podlagi preučevanja zlasti neobjavljenih primarnih virov, ki jih hrani osrednji britanski arhiv v Londonu, The National Archives, predstavijo delovanje medzavezniške Plebiscitne komisije, ki je na območju, kjer je bil izveden koroški plebiscit, delovala med julijem in novembrom 1920. Izpostavijo tudi težave s katerimi se je komisija soočala. Na tem mestu velja opozoriti na delovanje generala Rudolfa Maistra, ki ga omenjeni viri ne prikazujejo v najbolj pozitivni luči.*

*Ključne besede: Celovec, Koroška, junij–november 1920, Plebiscitna komisija, Sydney Capel Peck, Rudolf Maister, plebiscit, Velika Britanija, diplomacija*

## LA CARINZIA NELL'ANNO DECISIVO 1920: IL FUNZIONAMENTO DELLA COMMISSIONE PER IL PLEBISCITO

### SINTESI

*Sulla base dello studio delle fonti primarie inedite conservate presso l'Archivio principale britannico a Londra, i The National Archives, gli autori presentano il lavoro della Commissione inter-alleata per il plebiscito che operava nell'area in cui si svolgeva il plebiscito carinziano nel periodo tra luglio e novembre 1920. Descrivono anche i problemi che la Commissione dovette affrontare. Mettono inoltre in evidenza le attività del generale Rudolf Maister, il quale nelle menzionate fonti non viene presentato in una luce molto positiva.*

*Parole chiave: Klagenfurt, Carinzia, giugno–novembre 1920, Commissione per il plebiscito, Sydney Capel Peck, Rudolf Maister, plebiscito, Gran Bretagna, diplomazia*

UVOD<sup>1</sup>

Po koncu prve svetovne vojne sta si južni del dežele Koroške v sklop svojih držav poskušali priključiti novonastali državi Republika Nemška Avstrija in Država Srbov, Hrvatov in Slovencev, ki se je prvega decembra 1918 združila s Kraljevino Srbijo in Črno Goro v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev (Kraljevina SHS). Svoje interese, tudi ozemeljske, na tem območju je imela tudi Italija, saj je po vojni pridobila Trbiž. Do januarja 1919 sta o usodi spornega ozemlja odločali obe omenjeni novonastali državi, nato pa je v dogajanje posegla mednarodna diplomacija najpomembnejših držav zmagovalk prve svetovne vojne, ki so na pariški mirovni konferenci na novo zarisovale meje evropskih držav. Za ozemlje Celovške kotline so določile izvedbo plebiscita, na katerem bi se prebivalci tega območja sami odločili, v kateri državi želijo živeti. Izvedla ga je mednarodna Plebiscitna komisija.<sup>2</sup>

Delo Komisije, ki je na območju, kjer je bil izveden koroški plebiscit, delovala med julijem in novembrom 1920, so obravnavali avtorji, ki so preučevali izvedbo plebiscita na Koroškem oktobra 1920. Thomas M. Barker (1984) omenja na nekaj straneh bistvene zadeve v njenem delovanju. Podrobneje je njeno delo predstavil Martin Wutte (1985). Tamara Griesser Pečar je v svoji doktorski disertaciji iz leta 1973 (v knjižni obliki je izšla leta 2010) največ pozornosti posvetila vprašanju delovanja žandarmerije in odprtja demarkacijske linije med obema conama. Ivan Tomšič (1935 in 1970) je med drugim obravnaval delo Komisije s pravnega vidika ter primerjal, ali se je dosledno držala določil, sklenjenih v saintgermainski mirovni pogodbi. Površno je delovanje Plebiscitne komisije predstavljeno v delu, pod katerega se je podpisal Marjan Kos (1990).

Delovanje medzavezniške Plebiscitne komisije smo želeli podrobneje preučiti in v ta namen smo analizirali zlasti neobjavljene primarne vire, ki jih hrani osrednji britanski arhiv v Londonu, *The National Archives*. Želeli smo tudi izpostaviti težave s katerimi se je Komisija soočala, na primer odnos do generala Rudolfa Maistra. Britanski viri nam namreč ponujajo poleg zapisnikov sej Komisije tudi vpogled v korespondenco med britanskim predstavnikom v njej in svojim Zunanjim ministrstvom, *Foreign Office*om. Na podlagi tega lahko ugotovimo doslednost britanskega predstavnika glede pošiljanja podatkov o stanju na terenu, njegova opažanja in interne komentarje funkcionarjev britanskega Zunanjega ministrstva. To je še posebej zanimivo zaradi dejstva, ker je britanski predstavnik marsikdaj predstavljal jeziček na tehtnici pri sprejemanju sklepov komisije.

1 Članek je nastal v okviru raziskovalnega programa *Preteklost severovzhodne Slovenije med srednjo Evropo in evropskim jugovzhodom* št. P6-0138 in raziskovalnih projektov *Kontemporalnost razumevanjskega konteksta ter izražanje osebne in družbene svobode* št. J7-8283 ter *Kultura spominjanja gradnikov slovenske države* št. J6-9354, ki jih financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

2 O dogajanju na Koroškem po koncu prve svetovne in diplomaciji na pariški mirovni konferenci glede tega območja med drugim Grafenauer, 1970; Griesser Pečar, 2010; Lederer, 1963; Ude, 1970; Wutte, 1985.

## SESTANKOVANJA IN SKLEPI PLEBISCITNE KOMISIJE

Plebiscitna komisija je bila oblikovana do aprila 1920 in je sprva delovala v Parizu,<sup>3</sup> na terenu pa se je, kot bo to še moč videti, prvič sestala 21. julija. Svoje naloge je vsekakor zaključila z izvedbo plebiscita oktobra in predajo uprave cone A Avstriji novembra istega leta. Velja še omeniti, da plebiscitnega območja niso upravljale antantne enote, kar ni veljalo za vsa plebiscitna območja po prvi svetovni vojni, kot na primer v Zgornji Šleziji (Roland L'Estrange, 1922, 119).

Komisijo je sestavljalo pet članov: britanski predstavnik polkovnik Sydney Capel Peck, francoski grof Louis Charles de Chambrun, italijanski princ Livio Borghese, Avstrijo je zastopal Peter Pirkham, Kraljevino SHS pa najprej srbski geograf in antropolog Jovan Cvijić,<sup>4</sup> nato pa nekdanji srbski poslanik na Dunaju in pravnik Jovan Jovanović. Združene države Amerike niso imele svojega predstavnika v Komisiji, saj senat do tedaj ni ratificiral saintgermainске pogodbe (Barker, 1984, 154).<sup>5</sup>

Za predsednika Komisije je britanska diplomacija predlagala polkovnika Pecka. Že v zadnjem mesecu leta 1919 se je britanska diplomacija obrnila nanj, ko je služboval kot predstavnik britanske misije na Reki. Alexander Wigram Allan Leeper, uslužbenec britanskega zunanjega ministrstva in eden izmed najboljših poznavalcev razmer na Balkanu, ga je po navodilih *Foreign Officea* povabil, da bi zastopal britansko stran v Plebiscitni komisiji. Peck mu je 6. decembra odgovoril, da je pripravljen sodelovati, a obenem izrazil potrebo po povišanju njegovega čina, v primeru da bi bila to komisija, sestavljena iz vojaških predstavnikov. S problemom prenizkega čina v primerjavi s francoskim in italijanskim predstavnikom se je namreč, kot je to omenil, soočal že na Reki. Peck je Leeperja še prosil za ustrezne zemljevide in literaturo, da bi lahko naštudiral problem, omenil pa je še, da ne obvlada nemškega jezika.<sup>6</sup>

Člani Konference ambasadorjev (*Conference of Ambassadors*), ki je delovala v Parizu z namenom uveljavljanja mirovnih pogodb in posredovanja zaradi teritorialnih sporov med državami Srednje Evrope (Osmanczyk, 2003, 434), so v sredini marca 1920 menili, da bi bilo treba izvesti plebiscit čim prej, a so se zavedali omejitev, ki so izhajale iz mirovne pogodbe z Avstrijo. Edward George Villiers Stanley, Lord Derby, ki je opravljal funkcijo britanskega poslanika v Franciji, je predlagal, da bi predsednik Plebiscitne komisije postal britanski predstavnik, s čimer naj bi se neformalno strinjal tudi francoski zunanji minister.<sup>7</sup> Derbyjev predlog je bil sprejet do 29. aprila, ko je Konferenca ambasadorjev razpravljala o nekaterih predlogih v zvezi s plebiscitnim območjem. Do različnih pogledov je prišlo med britanskim in francoskim predstavnikom glede vprašanja odprave vojaškega nadzora na meji med conama. Derby se je zavzemal za njeno odpravo in za svoboden pretok ljudi

3 TNA FO 893/3/9, Notes of a Meeting held at Quai d'Orsay, 12. 4. 1920.

4 Kot omenja Stanislav Sretenović (2011, 32–33), je bil Cvijić eden izmed najbolj mednarodno priznanih članov jugoslovanske delegacije v Parizu, ki je sodeloval tudi v Teritorialni komisiji. Njegove argumente naj bi njegovi sodobniki obravnavali kot dobro utemeljene.

5 O Cvijiću in Jovanoviću na primer Gačić, 2017, 73, 172–173.

6 TNA FO 608/43/3, 21152, Klagfurt Plebiscite Commission, Col. Peck to Mr. Leeper, 6. 12. 1919.

7 DBFP, I/XII, No. 126: 157–158, The Earl of Derby (Paris) to Earl Curzon (No. 297), 15. 3. 1920.

med conama, medtem ko je francoski predstavnik menil, da bi tak ukrep povzročil prihod avstrijske valute v cono A, kar bi škodovalo finančnemu stanju in gospodarski politiki Kraljevine SHS v coni A. Kljub francoskemu ugovarjanju je bil predlog o odpravi nadzora sprejet. Tako sta bila poleg svobodnega pretoka ljudi omogočena svobodno trgovanje med conama in izvoz oziroma uvoz pridelkov, kar je pred tem prepovedovala jugoslovanska uprava cone A.<sup>8</sup> Že iz tega je bila razvidna francoska podpora jugoslovanski strani, medtem ko so Britanci skušali obdržati vsaj navidežno bolj nevtralno stališče.

Na isti seji so sprejeli še nekaj sklepov. Vsem, ki so imeli pravico glasovanja na plebiscitu, je bila omogočena vrnitev v svoje cone. Konferenca ambasadorjev bi morala avstrijsko in jugoslovansko vlado pozvati, da bosta jamčili varnost tistih, ki bi se vrnili. Lokalne oblasti v obeh conah bi hkrati morale predložiti Plebiscitni komisiji spisek oseb, ki so bile bodisi izgnane iz območja obeh con bodisi so samovoljno zapustile ta prostor in so se vrnile ali pa še ne. Nadalje so sklenili, da se mora vse premoženje, ki je bilo zaseženo po 3. novembru 1918, povrniti prvotnim lastnikom, vsi zakoni, ki so določali zasego, pa bi se razveljavili. Avstrijski in jugoslovanski član Komisije bi lahko le prisostvovala v pogovorih, ne bi pa imela pravice glasovanja. Po drugi strani bi bila pooblaščenca s strani njunih vlad, da bi potrejevala sprejete sklepe Komisije. Glede prisotnosti vojaških enot Avstrije in Kraljevine SHS je Konferenca ambasadorjev sklenila, da morajo vojaške oblasti Komisijo tri dni po njenem prihodu obvestiti o številu in stanju vojsk v conah ter tudi o stanju policijskih enot, ki so se v tem času že začele sestavljati. Na seji Konference ambasadorjev so podvomili o uspešnem delovanju policijskih enot, zato so sklenili, da bi v primeru njihove neuspešnosti v bodoče sprejeli nove ukrepe o njihovem položaju.<sup>9</sup> Še pred tem sestankom so sklenili, da morajo predstavniki Komisije zmanjšati osebje na najmanjše možno število zaradi slabega stanja v Avstriji.<sup>10</sup> Iz zapisanega je jasno, da so želeli zavezniki omejevati pristojnosti članov obeh sprtih strani oziroma bi bili slednji v podrejenem položaju.

Pri zgoraj navedenih sklepih Konference ambasadorjev je jugoslovanska vlada izrazila pomisleke glede treh zadev. Podobno kot je opozorila francoska stran, se je bala, da bi odprtje meje povzročilo vdor avstrijske valute v cono A, kar bi destabiliziralo tamkajšnje finančno stanje. Jugoslovanska vlada je predlagala, da bi sama sprejela ukrepe o omejevanju vdora avstrijske valute. Menila je tudi, da bi glede na mirovno pogodbo jugoslovanske čete morale biti prisotne v coni A, prav tako pa bi morala avstrijski in jugoslovanski predstavnik v Komisiji dobiti pravico do glasovanja. Ti predlogi srbske vlade so bili zavrnjeni z argumentom, da je bilo o njih že dosti diskusije v preteklih mesecih. Glede zadnjega predloga je francoski predstavnik Jules Cambon menil, da je bil v saintgermainski pogodbi zapisan le sklep, ki je dovoljeval avstrijskemu in jugoslovanskemu predstavniku navzočnost o sklepanju odločitev o conah, v katerih se je izvajala uprava na podlagi zakonov njunih držav, odločitve pa bi bile sprejete z večino. Cambon je opozoril, da mirovna pogodba ni nikjer

8 TNA FO 893/3/12, Notes of a Meeting held at Quai d'Orsay, 29. 4. 1920; cfr. DBFP, I/XII, No. 147: 179–180, The Earl of Derby (Paris) to Earl Curzon (No. 520), 29. 4. 1920.

9 TNA FO 893/3/12, Notes of a Meeting held at Quai d'Orsay, 29. 4. 1920.

10 TNA FO 893/3/9, Notes of a Meeting held at Quai d'Orsay, 12. 4. 1920.

določala, kateri člani Plebiscitne komisije lahko glasujejo o sklepih,<sup>11</sup> Peck pa je menil, da bi v primeru zavrnitve že določenega sklepa o pravicah jugoslovanskega in avstrijskega člana Komisije bilo najbolj pošteno, da bi lahko oba glasovala o vseh odločitvah, ki bi jih sprejemala Komisija, čeprav se je zavedal, da je to v nasprotju z mirovno pogodbo.<sup>12</sup>

Saintgermainška pogodba je stopila v veljavo 16. julija 1920, to pa je pomenilo, da je Plebiscitna komisija lahko začela z delom na terenu. Na terenu se je prvič sestala 21. julija. Njen sedež je bil v Celovcu.<sup>13</sup> Sestanek je bil otvoritvene narave. Na njem je Peck predlagal ustanovitev sekretariata, vsaka od zastopanih držav pa bi predlagala svojega člana v njem. Sekretariat bi se ukvarjal s pisarniškim delom in vprašanji, ki bi bila naslovljena na Komisijo in se ne bi dotikala kakšne izmed posebnih njenih sekcij. Kot prvo nalogo Komisije je poudaril določitev mej Celovške kotline, za kar bi poskrbel Geografski komite, v katerega bi vsak izmed komisarjev predlagal po enega člana.<sup>14</sup>

Dan kasneje so člani Plebiscitne komisije preučili britanski predlog o organizaciji njene delovanja, ki so ga nato tudi sprejeli. Ustanovljeni so bili administrativni organi na treh ravneh delovanja, in sicer Posvetovalni administrativni svet (*The Advisory Administrative Council*), okrajni sveti (*The District Councils*) in občinski sveti (*The Commune Councils*). Prvi je štel tri člane, in sicer po enega britanskega, francoskega in italijanskega. Njegova glavna naloga je bila poročanje Komisiji o upravi obeh con (policijski, finančni in sodni upravi, komunikacijah, izobraževanju ter cerkveni organizaciji). Posebno pozornost je moral posvetiti temu, da ne bi nihče od oseb, ki so bile v svojih službah v neposrednem stiku z ljudmi (v javnih službah in duhovniki), izkoriščal položaja za politično agitiranje. Poleg tega je opravljal nalogo vodenja sej sodišča nižje stopnje (t. i. *Police Court*), ki je bilo pooblaščen za obravnavanje kršitev, ki bi ovirale delo Komisije, kot so na primer neupoštevanje njenih odredb, preprečevanje njenega dela in ponarejevanja glasovnic. Pristojnost za izrekanje kazni je bila v rokah Plebiscitne komisije.<sup>15</sup>

Okrajni sveti so prav tako šteli tri člane, in sicer po enega britanskega, francoskega in italijanskega. Predstavnik Kraljevine SHS je predlagal, da bi v njih delovala še po en avstrijski in jugoslovanski predstavnik, a ostali predstavniki Komisije niso odobrili tega predloga. Cvijić je še opozoril, da bi lahko imeli okrajni sveti težave pri delovanju zaradi neznanja slovenskega jezika, zato je predlagal slovenskega tolmača, Komisija pa je odločila, da bodo priskrbeli tolmača le, če bo to potrebno.<sup>16</sup> Okrajni sveti so predstavljali vmesno točko med Posvetovalnim administrativnim svetom in občinskimi sveti. Po eni strani so nadzirali upravo v občinah in posvečali pozornost morebitnemu političnemu agitiranju, po

11 TNA FO 893/6/1, Notes of a Meeting held at Quai d'Orsay, 6. 7. 1920.

12 TNA FO 371/4626 C 147/147/3, Klagenfurt Commission, 3. 7. 1920.

13 TNA FO 371/4627 C 2136/147/3, Klagenfurt Plebiscite Commission. Telegram (en clair) from Colonel Peck (Klagenfurt), 22. 7. 1920.

14 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: First Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 21. 7. 1920.

15 TNA FO 371/4627 C 3206/147/3, Organisation of the Plebiscite Area. Memorandum: Organisation of carrying out the Plebiscite in the Klagenfurt Basin, 30. 7. 1920.

16 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Second Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 22. 7. 1920.

drugi strani pa so nadzorovali delo občinskih svetov in skrbeli za organizacijo plebiscita. V bistvu so nadzorovali in usmerjali delo občinskih svetov.<sup>17</sup>

Slednji so šteli šest članov: trije avstrijski in trije jugoslovanski. Člani naj bi bili izbrani iz vrst lokalnega prebivalstva. V primeru, da bi katera od obeh strani predlagala predstavnika, ki ni izviral iz plebiscitnega območja, bi se o njegovi ustreznosti odločili okrajni sveti. Vsak občinski svet je moral imenovati svojega vodjo in sekretarja. Eno od teh funkcij je opravljal jugoslovanski, drugo pa avstrijski član sveta, v vseh svetih na plebiscitnem območju pa je moralo biti razmerje med jugoslovanskimi in avstrijskimi vodji enako (enako je veljalo glede funkcije sekretarja). Na sejah sveta sta morala prisostvovati vsaj dva predstavnika posamezne strani, odločitve pa so bile sprejete na podlagi večine. V primeru, da je niso mogli doseči, se je namesto njih odločil okrajni svet. Glavne naloge občinskih svetov so bile: sestava glasovalnih list, organiziranje volišč in izdaja ter potrjevanje identifikacijskih izkaznic. Pri svojem delu je lahko od lokalne uprave zahteval vpogled v vso dokumentacijo, ki jo je potreboval za svoje delo.<sup>18</sup>

Dne 27. julija je francoski predstavnik Chambrun predlagal ustanovitev kordona okoli Celovške kotline, kar bi pomenilo, da bi njeno severno mejo varovala avstrijska vojska, južno pa jugoslovanska, plebiscitno območje pa bi delovalo kot celota, saj so že prej sprejeli sklep o odprtju demarkacijske črte. To naj bi se zgodilo prvega avgusta, a je Cvijić zahteval, da se odprtje zamakne za dva dni, saj naj ne bi bil še pooblaščen za razpravo o tem problemu s strani jugoslovanske vlade, bi jo pa v tem času seznanil z razlogi za odprtje črte. Chambrun je poleg prostega pretoka ljudi med obema conama predlagal, da bi na mejah plebiscitnega območja uvedli strog pregled in bi »nezaželenim« ljudem prepovedali vstop vanj. Izvajali bi tudi nadzor nad dobavo orožja in izvoza hrane. Sklep o ustanovitvi kordona je bil sprejet, glede izvoza hrane pa sta avstrijski in jugoslovanski predstavnik menila, da bi ga najlažje nadzorovali z vzpostavitvijo carinarnic. Peck je glede tega komentiral, da je treba iskati kratkoročne rešitve. Komisija je na isti seji sprejela tudi sklep o postopnem vračanju tistih, ki so bili izgnani ali so samovoljno zapustili plebiscitno območje.<sup>19</sup>

Jugoslovanska stran ni bila navdušena nad možnostjo odprtja demarkacijske črte, s čimer je ovirala delo Komisije. To se je izkazalo tudi 4. avgusta 1920, ko je Peck predstavil razmere na terenu. Pri tem je ugotovil, da v nasprotju z avstrijsko stranjo jugoslovanska ni sprostila meje med conama, omenil pa je še incident, ko je bil eden izmed britanskih predstavnikov pozvan k plačilu carine. Peck je na podlagi neupoštevanja sklepov Plebiscitne komisije menil, da si Kraljevina SHS ne želi svobodnega in poštenega plebiscita. Cvijić se je branil pred kritikami in je sprva dejal, da je opozoril stražarje, vpletene v omenjen incident, a so mu ti dejali, da so delovali po ukazih. V nadaljevanju je Cvijić predstavil predlog jugoslovanske vlade, ki bi bila pripravljena v sprostitev meje, a to pod pogojem, da bi na mejah ostale policijske enote, ki bi nadzorovale izvoz moke in koruze iz cone A, ter

17 TNA FO 371/4627 C 3206/147/3, Organisation of the Plebiscite Area. Memorandum: Organisation of carrying out the Plebiscite in the Klagenfurt Basin, 30. 7. 1920.

18 TNA FO 371/4627 C 3206/147/3, Organisation of the Plebiscite Area. Memorandum: Organisation of carrying out the Plebiscite in the Klagenfurt Basin, 30. 7. 1920.

19 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Fourth Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 27. 7. 1920.



izvajale kontrolo ljudi. Komisija je naposled policijskim enotam dovolila ostati na mejah.<sup>20</sup> Na podlagi Cvijičevega ravnanja lahko rečemo, da je za razliko od Avstrije Kraljevina SHS ovirala delovanje Plebiscitne komisije. Prav tako je kršila odredbe, ki jih je o delovanju Komisije sprejela Konferenca ambasadorjev. Ne le da ni hotela sprostiti meje, tudi Cvijič ni ravnal v skladu s svojimi pristojnostmi. Po sklepu Konference ambasadorjev bi namreč moral prevzeti izvršilno vlogo na plebiscitnem območju, a je odločitve namesto njega sprejemala jugoslovanska vlada. Sicer bi bilo glede tega v prihodnje zanimivo preveriti, ali so bili drugi člani Komisije dovolj avtonomni ali pa so za njihovimi odločitvami odločilno stale politike posameznih vlad.

Do 6. avgusta 1920 je jugoslovanska stran sprostila mejo, kar sta potrdila Peck in Chambrun. Iste dne je Komisija sklenila izdajo osebnih izkaznic (ne prepustnic) za prebivalce obeh con, ki bi jih potrdili okrajni sveti. Določili so še nekaj podrobnosti v vezi z njimi, med katerimi velja omeniti, da bi se v primeru, če bi posameznik zakrivil kak incident na plebiscitnem območju, njegov prekršek v izkaznico zabeležilo z rdečo barvo. Na seji so razpravljali tudi o omejevanju javnih shodov, kjer se je pokazalo nepoznavanje razmer na terenu s strani francoskega predstavnika. Ni ga bilo mogoče prepričati v dejstvo, da so duhovniki na tem območju opravljali nekatere uradniške funkcije. Povedano drugače: za razliko od Francije na tem področju ni bila prisotna sekularizacija. Na koncu so določili, da na shodih niso smeli govoriti javni uslužbenci in nekateri, ki so jih označili za nezaželeni. Drugim, tudi duhovnikom, je bilo to dovoljeno.<sup>21</sup>

Proti odprtju demarkacijske črte so odločno nastopili v obeh tedaj osrednjih slovenskih časnikih, *Slovincu* in *Slovenskem narodu*.<sup>22</sup> V člankih je moč zaznati predvidevanja o negativnih posledicah tega ukrepa; strah jih je bilo, da bi se v coni A povečalo število nasilnih izgrediv ob vstopu večjega števila nemškega prebivalstva na to območje, kar bi onemogočilo mirno izvedbo plebiscita. Pred odprtjem črte nasilja naj ne bi bilo, po tem pa je moč takoj zaznati zabeležbe o njem.<sup>23</sup> V člankih so tudi poudarjali, da je odprtje demarkacijske črte v nasprotju z določili saintgermainске pogodbe.<sup>24</sup> V *Slovenskem narodu* je 1. avgusta moč najti članek, v katerem v slovenščini in angleščini pisec ocenjuje, da je na ta način antanta podpirala Nemce.<sup>25</sup> Zoper odprtje demarkacijske črte je julija društvo *Gospodsvetski zvon*, ki ga je vodil Valentin Rožič, organiziralo manifestacijo v Ljubljani,<sup>26</sup> podoben shod pa je potekal še v Mariboru na dvorišču Narodnega doma.<sup>27</sup>

20 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Fifth Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 4. 8. 1920.

21 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Seventh Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 6. 8. 1920.

22 O pisanju obeh omenjenih časnikov o delovanju plebiscitne komisije in izvedbi plebiscita na Koroškem tudi v diplomskem delu Sare Klokočovnik (2009, 77–105).

23 Slovenec, 28. 7. 1920, 1–2: *Rešiteljica ententa*; Slovenec, 1. 8. 1920, 1: *Ali naj gremo?*

24 Slovenski narod, 22. 7. 1920, 1: *Demarkacijska črta na Koroškem*; Slovenec, 8. 8. 1920, 1: *Krvavi spopadi na Koroškem*; Slovenski narod, 13. 8. 1920, 1: *Resnica o demarkacijski liniji na Koroškem*.

25 Slovenski narod, 1. 8. 1920, 1: *Pred katastrofo?*

26 Slovenec, 21. 7. 1920, 3–4: *Sijajna manifestacija za Koroško*; Slovenski narod, 21. 7. 1920, 4: *Gori? Kje? Na Koroškem*.

27 Slovenec, 25. 7. 1920, 1: *Maribor za Koroško*.

Nekaj razburjenja je povzročil dogodek, ki se je zgodil okoli 10. avgusta 1920. Jugoslovanske oblasti so prijele dva moška (Josefa Krassniga in Johana Jaritza), ki sta iz cone B prispela v Borovlje. Od tam sta bila prepeljana v Ljubljano. Peck je menil, da takšno ravnanje pomeni kršenje svobode posameznika in tudi kršenje določil pariške konference. Jugoslovanski predstavnik je pojasnjeval, da sta bila prijeta moška kriminalca (posebej je poudaril, da nista bila politična kriminalca). Odvedena sta bila, ker sodišče v Borovljah ni bilo pristojno za obravnavo njunih kriminalnih dejanj. Peck je zahteval, da morajo oba pripeljati čim prej nazaj v Borovlje.<sup>28</sup> Poročilo Plebiscitne komisije ni nikjer omenjalo, kakšen zločin naj bi oba povzročila. Peckova zahteva po vrnitvi obeh v Borovlje se lahko tretira kot upravičena, če bi jo razlagali v smislu zagotavljanja prostega pretoka ljudi. Po drugi strani pa so s tem posegli v upravo cone A, ki je potekala po zakonodaji Kraljevine SHS (v coni B je medtem veljala avstrijska zakonodaja, čeprav se je v upravo vtikala Komisija, kar bo razloženo v nadaljevanju). Velja dodati, da Plebiscitna komisija ni definirala ukrepov zoper prestopnike, zato so si vpletene strani po vsej verjetnosti dogodek interpretirale vsaka iz svojega zornega kota.

Zgoraj opisani dogodek je sprožil na deseti seji Komisije debato o ureditvi sodne oblasti. Peck je predlagal ustanovitev tribunala za osebe, ki bi kršile ukrepe komisije. Chambrun je imel pomisleke, da bi s tem kršili mirovno pogodbo, ki jim ni dajala administrativnih pravic, po drugi strani pa jim je dovoljevala sprejetje ukrepov za pošteno izvedbo plebiscita. Tudi Jovanović, ki je nadomeščal Cvijića, je trdil, da je bila uprava cone A v rokah Kraljevine SHS, a mu je Peck odvrnil, da je bila v rokah Plebiscitne komisije. Vse prestopke bi najprej obravnavali okrajni sveti, šele nato tribunal, ki bi imel tudi jugoslovanskega in avstrijskega predstavnika. Odvetnik bi lahko bil iz druge cone kot obtoženec. Na seji niso dorekli, kdo bi bdel nad obsojenimi, prav tako pa niso določili sodnega procesa. Komisija je sicer imela dovoljenje, da je lahko izgnala posameznika iz plebiscitnega območja, če je imela za to razloge. V primeru javnih uslužbencev so bili ti pred obravnavo suspendirani s službe.<sup>29</sup>

Komisija je 16. in 17. avgusta razpravljala o glasovanju na plebiscitu. Med francoskim in britanskim predstavnikom je prišlo do nesoglasja o tem, ali lahko glasujejo tudi neprištevniki (na primer zaporniki). Prvi je menil, da ne smejo glasovati, drugi pa, da lahko. Italijanski predstavnik Borghese je sicer pritrdil Pecku, a dokončne odločitve niso sprejeli. Prav tako se je vnela razprava o tem, ali bi zasega premoženja s strani Kraljevine SHS lahko vplivala na rezultat plebiscita. Peck in Borghese sta namreč menila, da je s tem kratena pravica do svobodne odločitve, saj tisti, ki ima v posesti premoženje nekoga drugega, vpliva nanj. Sklenili so, da bi odločitev o tem vprašanju sprejeli okrajni sveti. Na tej seji je bilo sprejetih nekaj ukrepov. Avstrijci so dobili dovoljenje za izdajo spominskih znamk na območju pod njihovo upravo, čeprav je Jovanović menil, da bi to lahko imelo propagandni učinek (možno

28 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Ninth Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 10. 8. 1920.

29 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Tenth Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 11. 8. 1920.

je sklepati, da čeprav očitno niso bile propagandne znamke, so jih na jugoslovanski strani tako dojemali). Določili so, da bodo lahko do 10. septembra na objektih visele zastave, istega dne pa bi v veljavo vstopile osebne izkaznice, ki bi jih dobile osebe, stare več kot deset let. Vsakemu okrajnemu svetu so dodelili po enega nemškega in slovenskega tolmača. Okrajni svet je tudi določil, katere osebe so »nezaželeni«. Določili so še, da bo posameznik glasoval v tisti občini, kjer je živel šest mesecev zapored pred 1. januarjem 1919, okrajnim svetom pa so dodelili nalogo, da bodo po pregledu dokončno potrdili listo volilnih upravičencev, ki naj bi jo pred tem sestavili občinski sveti.<sup>30</sup> Dne 20. avgusta je Komisija sprejela ukrep, ki je dovoljeval prost pretok blaga med obema conama, in sicer dokler ne bi vladi Kraljevine SHS in Avstrije podali prepričljivih argumentov za obnovo nadzora na demarkacijski črti. Prepovedana je bila tudi cenzura pošte.<sup>31</sup>

Na seji 27. avgusta so komisarji največ pozornosti posvetili nekaterim vprašanjem, ki so bila povezana z izvedbo plebiscita. Jugoslovanski predstavnik je neuspešno predlagal izvedbo plebiscita do 1. oktobra, poleg tega pa še način glasovanja, po katerem bi poslali glasovnice na dom volilnim upravičencem. Njegov argument se je nanašal na starejše prebivalstvo, ki bi lahko bilo na volišču živčno, poleg tega pa naj ne bi bili vsi pismeni. Peck je predlog zavrnil z utemeljitvijo, da bi s tem kršili tajnost glasovanja. Na podlagi teh predlogov je moč sklepati, da se je Kraljevina SHS bala neuspešnega izida plebiscita. Komisija je takrat sprejela tudi sklep, kakšne barve bodo glasovnice. Peck je sprva predlagal rdečo za Avstrijo in belo za Kraljevino SHS, a je avstrijski predstavnik Pirkham temu nasprotoval, saj naj bi rdeča predstavljala barvo socializma. Tako so za Avstrijo določili zeleno barvo glasovnice. Istega dne je Komisija debatirala še o nekaterih vprašanjih, med katerimi velja omeniti Pirkhamov predlog, da bi se na glasovnice napisali uradni imeni držav, med katerima bi se odločali volivci (Republika Avstrija in Kraljevina SHS), saj bi bila na ta način še bolj vidna razlika med obliko vladavine. Ta predlog ni bil sprejet za razliko od tistega, ki je duhovnikom prepovedoval pridigo pri maši na dan izvedbe plebiscita, saj bi jo lahko izkoristili v politične namene. Tudi tega predloga Jovanović ni podprl,<sup>32</sup> kar bi lahko dodatno nakazovalo na strah pred jugoslovanskim porazom na plebiscitu.

Do 29. septembra je Plebiscitna komisija sprejela nekaj ukrepov, med katerimi lahko omenimo zahtevo po umiku jugoslovanskih enot iz cone A, o čemer bo več napisanega v naslednjem podpoglavju. Omenjenega dne so vsekakor sprejeli nekaj sklepov o ureditvi cone A: vsi fantje, mlajši od 20 let, so morali biti ob nedeljah po osmi uri zvečer doma; ljudje iz okolice cone A niso smeli vstopati vanjo v večjih skupinah; vse gostilne so se morale zapirati ob 20:30 in 3. oktobra niso smele točiti žganih pijač (to je predlagal Peck

30 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Eleventh Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 16. in 17. 8. 1920.

31 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Twelfth Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 20. 8. 1920.

32 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Thirteenth Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 27. 8. 1920.

in o predlogu sploh niso debatirali),<sup>33</sup> tako kot tudi med 9. in 11. oktobrom. Gostilne so bile takrat lahko odprte le za prodajo hrane in oddajo prenočišč.<sup>34</sup>

Plebiscitna komisija je vse pomembnejše sklepe objavila na javnih mestih. Razglasi so bili dvojezični, se pravi v slovenščini in nemščini, v slovenskem jeziku pa so bili objavljeni tudi v časnikih *Slovenec* in *Slovenski narod*. V bistvu je imel vsebinsko isti razglas dve različici, in sicer je bilo enkrat besedilo na levi strani v slovenščini, na desni pa v nemščini, drugič pa obratno. V 10. razglasu, datiranjem 22. septembra 1920, so natančno definirali način glasovanja: vsak glasovalec mora ob prihodu na volišče oddati svojo glasovalno izkaznico in se na ta način identificirati; nato prejme kuverto z dvema glasovnicama, in sicer belo, na kateri piše »Jugoslavija«, in zeleno, na kateri piše »Avstrija«; glasovalec glasovnico z imenom tiste države, za katero glasuje, vtakne nedotaknjeno v kuverto, medtem ko drugo pretrga na dva dela in prav tako vtakne v kuverto; v kuverti morata biti obe glasovnici, sicer je glasovanje neveljavno.<sup>35</sup> Vsekakor bi bilo zanimivo preveriti, ali so do take potankosti predvideli in naposled izvedli druge povojne plebiscite.

O delovanju Plebiscitne komisije v osrednjih slovenskih časnikih, niso imeli najbolj pozitivnega mnenja. O kritikah glede odprtja demarkacijske črte je bilo že nekaj zapisanega, omeniti pa velja še obtožbe, da je Komisija bolj naklonjena nemškemu prebivalstvu,<sup>36</sup> kar je posledično pomenilo Avstriji. Tako naj bi dala glasovalno pravico nekemu celovškemu uradniku, ki je v Celovcu živel 30 let, ni pa nikoli bil v con A.<sup>37</sup> Posebej kritične je bil do Komisije pisec, ki je pod članki podpisan kot »Rožan«. Zapisal je, da je italijanski predstavnik Borghese zastopal italijanske interese,<sup>38</sup> menil pa je tudi, da Plebiscitna komisija ni preprečevala nemškega nasilja v con A.<sup>39</sup>

## TEŽAVE PRI DELOVANJU PLEBISCITNE KOMISIJE

### Problemi zaradi generala Rudolfa Maistra

Kot že v letu 1919 je na plebiscitnem območju svoje aktivnosti izvajal general Rudolf Maister,<sup>40</sup> kar je očitno motilo delo Plebiscitne komisije. Tako je kmalu po svojem priho-

33 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Nineteenth Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 29. 9. 1920.

34 TNA, EXT 1/280, 11. razglas prebivalcem plebiscitnega ozemlja / 11. Kundmachung an die Bewohner des Abstimmungsgebietes, 28. 9. 1920.

35 TNA EXT 1/280, 10. razglas prebivalcem plebiscitnega ozemlja / 10. Kundmachung an die Bewohner des Abstimmungsgebietes, 22. 9. 1920.

36 Slovenski narod, 13. 8. 1920, 3: *Plebiscitna komisija daje prav Nemcem, škoduje Jugoslaviji*; Slovenski narod, 31. 8. 1920, 2: *Glasovi s Koroške*.

37 Slovenec, 7. 10. 1920, 3: *Pristranskost plebiscitne komisije*.

38 Slovenski narod, 18. 9. 1920, 2: *Na Koroškem vre!*

39 Slovenski narod, 3. 10. 1920, 4: *Ob enajsti uri na Koroškem*.

40 O življenju in delu Rudolfa Maistra je izšlo kar nekaj del, na primer Hartman, 1998; Potočnik, 2008; Švajncer, 2014. O posameznih vidikih njegovega delovanja oziroma glede vzporednih razmer v obdobju ob koncu prve svetovne vojne glej tudi Guštin, 2011; Kladnik, 2011; Rahten, 2011; Rajšp, 2011; Tasić, 2009; Pivec, 2015; Ravbar, 2015; Antoličič, 2017; Jenuš, 2017.

du v Celovec Peck vsaj dvakrat zahteval Maistrov umik, saj naj bi slednji krhal njegovo avtoriteto. Najprej je pismo s to zahtevo naslovil na Konferenco ambasadorjev, ki pa je takrat začasno prenehala zasedanji.<sup>41</sup> Derby mu je zato predlagal, naj naslovi zahtevo neposredno na jugoslovansko vlado.<sup>42</sup> Še pred tem je predlog o Maistrovi razrešitvi vladi Kraljevine SHS predstavil novi britanski ambasador v Beogradu C. Alban Young, a je vlada menila, da bi ta ukrep vznemiril Slovence in da bi bilo bolje, če bi to predlagala Komisija. Young je tudi menil, da bi bil to neprijeten postopek tako za Komisijo kot za Maistra.<sup>43</sup>

Britanska diplomacija si je želela Maistrov umik tudi v avgustu 1920 in je bila pri tem zelo aktivna. Čeprav Konferenca ambasadorjev ni zasedala v tem času, je Derby na drugačen način hotel pomagati Pecku. Francoski vladi je predlagal, naj se francoski ambasador v Beogradu pridruži italijanskemu in britanskemu pri zahtevi po Maistrovem umiku iz Celovške kotline.<sup>44</sup> Dovoljenje za takšno postopanje je s strani francoskega ministrstva dobil komaj v začetku septembra.<sup>45</sup> Young je sredi meseca o Maistrovem umiku govoril z jugoslovanskim zunanjim ministrom, ki pa je dejal, da jugoslovanska vlada tega ne namerava storiti.<sup>46</sup>

Maister je 25. avgusta sicer bil v Beogradu, a je francoska vlada menila, da bi se lahko pojavile težave, če bi se vrnil na plebiscitno območje kot vodja žandarmerije.<sup>47</sup> Dan kasneje je Young sporočil britanskemu zunanjemu ministrstvu, da je bil Maister premeščen v Bukarešto.<sup>48</sup>

Očitno se je kmalu vrnil v Celovško kotlino, saj britanski dokumenti beležijo njegovo prisotnost v Velikovcu v sredini septembra 1920. Peck je 4. v tem mesecu poročal o njegovi prisotnosti v coni A, kjer naj bi delal težave; sicer vodja Plebiscitne komisije težav ni definiral, le zapisal je naslednje: »[...] *on je jedro vseh nemirov*«. Pri njegovem delovanju naj bi ga podpirali duhovniki in to tudi pri načrtovanju propagande.<sup>49</sup> Sodeč po Peckovem telegramu se je umaknil do 18. septembra. Ob tem je prepustil vodenje

41 TNA FO 371/4627 C 2600/147/3, Removal of General Meister from Klagenfurt Plebiscite Area. Decyphered telegram from Colonel Peck, 28. 7. 1920. V britanskih dokumentih se vseskozi pojavlja oblika zapisa »Meister«, k čemur je eden od uslužbencev britanskega Zunanjega ministrstva pripisal, da je to nemška oblika zapisa, Leeper pa je dodal, da sam svoj priimek črkuje »Majster« (TNA FO 371/4628 C 6527/147/3, Removal of General Meister from Klagenfurt Area, 17. 9. 1920), kar pa ni držalo (cfr. Hartman, 1998, 44, 54–55, 59, 68).

42 TNA FO 371/4627 C 2630/147/3, Withdrawal of General Meister from Klagenfurt Area, 27. 7. 1920.

43 TNA FO 371/4626 C 1999/147/3, Withdrawal of General Meister from Klagenfurt Area. Decyphered from Sir A. Young, 21. 7. 1920.

44 TNA FO 371/4627 C 3369/147/3, Withdrawal of General Meister from Klagenfurt Area. En clair telegram from Sir G. Graham to Lord Curzon, 7. 8. 1920.

45 TNA FO 371/4628 C 5620/147/3, Removal of General Meister from Klagenfurt Plebiscite Area, 6. 9. 1920.

46 TNA FO 371/4627 C 3847/147/3, Withdrawal of General Meister from Klagenfurt Area. Decyphered from Sir A. Young, 13. 8. 1920.

47 TNA FO 371/4628 C 4921/147/3, Removal of General Meister from Klagenfurt Plebiscite Area. En clair telegram to Lord Curzon from Mr. Henderson, 25. 8. 1920.

48 TNA FO 371/4628 C 4924/147/3, Withdrawal of General Meister from Klagenfurt Area. Decyphered from Sir A. Young, 26. 8. 1920.

49 »[...] *he is the nucleus of all unrest*« (TNA FO 371/4628 C 5980/147/3, Situation in Klagenfurt Area, 4. 9. 1920).

žandarmerije drugim. Leeper je to potezo pozdravil<sup>50</sup> in v *Foreign Officeu* so si le navidezno oddahnili.

Strah pred njegovo vrnitvijo namreč ni minil. Peck je 23. septembra menil, da bo moč izvesti plebiscit do 10. oktobra, a je bil v skrbeh, da bi lahko Maister prispel na plebiscitno območje pred njegovo izvedbo ali v primeru, če bi cona A pripadla Avstriji, in tam izvedel udar, podobno kot je na Reki storil D'Annunzio. Leeper ni varčeval z opozori in je menil, da bi Young moral pozvati jugoslovansko vlado, naj brzda Maistrovo obnašanje. V primeru udara bi prišlo do poslabšanja odnosov med Kraljevino SHS in Veliko Britanijo.<sup>51</sup> 30. septembra 1920 je nato zunanji minister George Nathaniel Curzon pisal veleposlaniku Youngu v Beograd, da naj bi Maistra, čeprav so mu odvzeli poveljstvo in je območje plebiscita zapustil, tu opazili v civilni obleki (Bajc, 2011, 142). Primerjava z D'Annunziom je seveda bila za tedanji čas med zavezniki nadvse negativna. Njegov »podvig« je namreč na mirovni konferenci dodatno zaostril že tako zapletene odnose in postavil zaveznike v zelo neprijetno situacijo. Pesnik, pisatelj, novinar, politik in eden izmed najodločnejših zagovornikov zavarovanja italijanstva na Jadranu Gabriele D'Annunzio je bil pač v nasprotju s politiko italijanske vlade, saj jo je obtoževal omahovanja v Parizu. Dne 12. septembra 1919 je s svojimi »legionarji« vojaško zavzel Reko, ki so jo pred tem zasedle zavezniške sile. 14. novembra se je nato izkrcal v Zadru in 12. avgusta 1920 razglasil t. i. reško-kvarnersko državo. Konec decembra 1920 je italijanska vojska krvavo zatrla njegovo prisotnost na Reki. V tedanjem času sta namreč v Rapallu Kraljevina Italija in Kraljevina SHS končno uspeli doseči dogovor o razmejitvi (12. novembra 1920), ko je mdr. Zadar pripadel Italiji, Reka pa je ohranila status svobodnega in neodvisnega mesta (podrobneje na primer Alatri, 1959, Kacin Wohinz, 1972, 163–166, 376; Ledeen, 1975; Micheletta, 1999, 15–261; MacMillan, 2003, 291–304, Sharp, 2008, 149–150; Bajc, 2011, 150–155; Monzali, 2015, 146–181); pod Italijo je Reka naposled prešla januarja 1924.

Tudi drugi zavezniki so prejemali negativne informacije o Maistru. Italijanski veleposlanik v Parizu je tako 29. septembra na seji Konference ambasadorjev izjavil, da je prejemal poročila o njegovem zadrževanju v Celovški kotlini. Tam naj bi širil propagando in povzročal težave komisiji. Konferenca ambasadorjev je naposled sklenila, da se je treba pozanimati pri Pecku o resničnosti teh poročil, poleg tega pa še pozvati jugoslovansko vlado, naj Maistru prepove zadrževanje na plebiscitnem območju.<sup>52</sup>

Verodostojnosti poročil pregledano arhivsko gradivo ne potrjuje, a niti ne zanika.<sup>53</sup> Ne glede na to pa je spet stekla britanska diplomatska akcija. Veleposlanik Velike Britanije v Franciji Derby je predlagal, naj britanska, francoska in italijanska vlada pozovejo Beograd, da Maistra umaknejo iz Celovške kotline do izvedbe plebiscita, isto pa je zahteval tudi Young 4.

50 TNA FO 371/4628 C 6678/147/3, Removal of General Meister from Klagenfurt Plebiscite Area. Decyphered from Colonel Peck, 18. 9. 1920; TNA FO 371/4629 C 6830/147/3, Removal of General Meister from Klagenfurt Plebiscite Area. Decyphered from Colonel Peck, 20. 9. 1920.

51 TNA FO 371/4629 C 7330/147/3, Situation in Klagenfurt Area, 23. 9. 1920.

52 TNA FO 893/7/7, Notes of a Meeting held at Quai d'Orsay, 29. 9. 1920.

53 Peck je sicer konec septembra poročal, da je dobival poročila o Maistrovi navzočnosti na plebiscitnem območju, kjer je širil propagando (TNA FO 371/4629 C 7649/147/3, Situation in Klagenfurt Plebiscite Area, 30. 9. 1920).



oktobra, ko se je sestal z jugoslovanskim zunanjim ministrom Antejem Trumbićem.<sup>54</sup> K temu ga je pozval britanski zunanji minister Curzon konec septembra, ko mu je v pismu dal jasno vedeti, da bo za Maistrove aktivnosti v Celovški kotlini odgovorna jugoslovanska vlada.<sup>55</sup>

Nadaljnjih poročil o Maistrovem zadrževanju na plebiscitnem območju v pregledanem arhivskem gradivu ni moč zaslediti, zato lahko sklepamo, da v dneh na predvečer ljudskega glasovanja ni več ustvarjal problemov. Kot je zapisal Bruno Hartman (1998, 82), je po razrešitvi s položaja poveljnika policijskih čet na Koroškem po navodilih jugoslovanske vlade odšel v Beograd, kjer je ostal en mesec.

## Druge težave

Plebiscitni komisiji so probleme povzročali tudi jugoslovansko kljubovanje umiku svoje vojske iz cone A, prisotnost italijanskih čet v Beljaku in njegovi okolici ter nekateri izgedi, ki so se zgodili do izvedbe plebiscita. Razmere so bile torej napete in kaotične ter so postavile zavezniške predstavnike pred nelahko nalogo.

Zanimiv primer razmer prikazuje obširno Peckovo pismo z 28. avgusta 1920. Razlagal je, kako so v okolico Beljaka prispele italijanske čete (približno dve brigadi), se pravi na zahodni meji plebiscitnega območja. Kraljevina SHS se je zato bala, da bi v primeru ugodnega izida in priključitve cone A njej te enote vdrle v cono, in sicer vsaj do Karavanškega predora. Drugače je prisotnost enot razlagala avstrijska stran: predstavljale so namreč varnost Avstrije, ki se je bala, da bi v primeru priključitve cone A vanjo vdrla jugoslovanska vojska. Karl Renner, v tistem času avstrijski zunanji minister, naj bi sicer izrazil željo, da se italijanske enote umaknejo, a Koroška deželna vlada ni hotela slišati ničesar v zvezi s tem. Verjetno prisotnost italijanskih čet do izvedbe plebiscita je potrdil tudi italijanski predstavnik v Komisiji Borghese. Peck je ocenil, da je Kraljevina SHS uporabljala argument o italijanskih četah kot izgovor, da bi lahko obdržala svoje enote v coni A, in to tudi po 10. septembru, ko bi se naj iz nje umaknile. Avtor poročila je omenjal tudi nasilje jugoslovanskih čet in pristransko delovanje njihove policije ter nedosledno upoštevanje sklepov Komisije za razliko od avstrijske strani. Menil je tudi, da na plebiscitu ne bo zmagala Kraljevina SHS z veliko večino; omenjal je celo zmago Avstrije. V tem primeru bi se po Peckovem mnenju Kraljevina SHS lahko pogajala za mejo po Karavankah, kar bi Koroška vlada verjetno sprejela, lahko pa tudi po Dravi, kar bi prej omenjena vlada mogoče sprejela, saj bi Avstriji ostala Celovec in njegova okolica, od koder so ga oskrbovali s hrano. Prebivalci naj bi večinoma želeli le ohranitev enotne Celovške kotline in niso imeli močnih teženj po priključitvi eni ali drugi državi.<sup>56</sup>

Do 4. septembra so se iz Celovške kotline umaknili skoraj vsi italijanski karabinjerji, ki so stražili vojni material. Nadzor nad njim je tedaj prešel v roke Komisije. Do takrat je cono A zapustil en bataljon jugoslovanske vojske, drugi pa naj bi to storil do 10. septembra.

54 TNA FO 371/4629 C 7703/147/3, Activities of General Meister in Klagenfurt Plebiscite Area. Decyphered from Lord Derby 1. 10. 1920; TNA FO 371/4630 C 7996/147/3, Removal of General Meister from Klagenfurt Plebiscite Area. Decyphered from Sir A. Young, 4. 10. 1920.

55 DBFP, I/XII, No. 233: 276, Earl Curzon to Sir A. Young (No. 216), 30. 9. 1920.

56 TNA FO 371/4628 C 5468/147/3, Situation in Klagenfurt Plebiscite Area, 28. 8. 1920.



Peck je 4. septembra poročal, da je potekal promet z živili med obema conama brez težav, jugoslovanski predstavnik pa naj bi izrazil željo po čim hitrejši izvedbi plebiscita. Peck je ocenil, da je ta želja izhajala iz mnenja Jugoslovancev, da se je možnost uspeha Kraljevine SHS na plebiscitu sčasoma zmanjševala.<sup>57</sup>

Po 10. septembru je avstrijska vlada večkrat pozvala mednarodno diplomacijo k prihodu antantnih vojakov (zlasti britanskih) na plebiscitno območje, saj bi preprečili nasilno obnašanje jugoslovanske uprave v coni A in zagotavljali pošteno izvedbo plebiscita. Kot primer njenega obnašanja je poudarila incident v Grebinju, kjer je konec septembra jugoslovanska stran prepovedala zbor tistih, ki so želeli na plebiscitu glasovati za Avstrijo. Udeležence srečanja je razgnala, do spopadov pa naj ne bi prišlo, ker si ti niso želeli zapletov z jugoslovansko policijo.<sup>58</sup> Leeper je ocenil, da je predlog »nepraktičen«.<sup>59</sup>

Dne 17. septembra je k prihodu antantnih enot pozval tudi Peck. Ocenjeval je, da je na plebiscitnem območju vladalo nezadovoljivo stanje, zato je predlagal prihod francoskih enot, ki bi nadzorovale žandarmerijo. Italijanska vojska naj bi bila pristranska, zato njen prihod po njegovem mnenju ne bi vplival na izboljšanje razmer, medtem ko Velika Britanija ni bila v stanju poslati vojske na to območje. Predlagal je tudi umik italijanskih čet iz Beljaka, s čimer se je strinjal tudi Leeper. Jovanović, ki je ocenjeval, da je bilo število teh vojakov okoli 3.000, čemur je v grobem pritrdil tudi Peck.<sup>60</sup> Te italijanske čete so bile glavni razlog, da so v Beogradu nasprotovali umiku jugoslovanskih čet iz cone A, zato je Peck celo zagrozil s prestavitvijo plebiscita, če se zamenjava vojske s policijo ne bo zgodila do 18. septembra.<sup>61</sup> Glede na to, da pripomb o prisotnosti jugoslovanske vojske po tem datumu ni zaslediti, je Peckova grožnja očitno učinkovala.

Po jugoslovanskem umiku iz cone A naj bi bili, sodeč po poročanju enega izmed britanskih predstavnikov v Rimu, Italijani pripravljene postopoma umakniti svoje enote iz okolice Beljaka, te pa bi zamenjala avstrijska vojska. Leeper ni bil zadovoljen s temi informacijami, saj je menil, da italijanske enote nasploh nimajo česa iskati na območju, ki je pripadalo Avstriji.<sup>62</sup> Derby je iz Pariza predstavil mnenje francoske diplomacije, da sta se morda Italija in Avstrija dogovorili, da bi italijanska vojska v primeru neredov vdrla v cono A,<sup>63</sup> medtem ko je Peck predvideval, da je Italija želela podaljšati datum izvedbe plebiscita in bi bila v ta namen pripravljena sprožiti kak incident. Omenil je še, da Komisija ni bila pristojna, da bi ukazala italijanski vojski umik iz Beljaka in njegove okolice. Avstrija je še dalje poudarjala potrebo po prihodu antantnih sil v Celovško kotlino. Peck je menil, da bi bil prihod italijanskih enot slaba ideja, zlasti če ne bi bile prisotne tudi francoske in britanske. To bi namreč verjetno pomenilo, da bi se vrnile jugoslo-

57 TNA FO 371/4628 C 5980/147/3, Situation in Klagenfurt Plebiscite Area, 4. 9. 1920.

58 TNA FO 371/4628 C 6091/147/3, Plebiscite in Klagenfurt Area, 10. 9. 1920; TNA FO 371/4628 C 6204/147/3, Allied Troops for Klagenfurt Basin. Decyphered from Mr. Bridgeman, 12. 9. 1920.

59 TNA FO 371/4628 C 6393/147/3, Situation in the Klagenfurt Plebiscite Area, 14. 9. 1920.

60 TNA FO 371/4628 C 6504/147/3, Italian Troops in neighbourhood of Villach, 11. 9. 1920; TNA FO 371/4628 C 6644/147/3, Prevailing conditions in Plebiscite Area. Decyphered from Colonel Peck, 17. 9. 1920.

61 TNA FO 371/4629 C 6801/147/3, Situation in Klagenfurt Plebiscite Area, 16. 9. 1920.

62 TNA FO 371/4629 C 7106/147/3, Withdrawal of Italian Troops from Villach-St. Veit Line. Decyphered telegram from Mr. Kennard, 23. 9. 1920.

63 TNA FO 371/4629 C 6955/147/3, Situation in Klagenfurt Area. Cyphered telegram from Colonel Peck, 21. 9. 1920.

vanske enote v cono A.<sup>64</sup> O tem vprašanju je razpravljala tudi Konferenca ambasadorjev. Derby je izvedel, da naj bi francoski predstavnik predlagal, da bi zagotovili nekaj enot, ki bi nadzirale policijo v času izvedbe plebiscita. Leeper in Eyre Alexander Barby Wichart Crowe, ki je prav tako deloval na britanskem Zunanjem ministrstvu, predlogu nista nasprotovala.<sup>65</sup>

Peck je konec septembra 1920 zahteval prihod sprva vsaj po tristo britanskih in francoskih mož ter še italijanske čete, katere števila ni definiral, da bi bilo mogoče izvesti plebiscit do 16. oktobra, ki je bil po saintgermainski pogodbi zadnji možen datum za njegovo izvedbo. Leeper in Eyre Crowe sta potrdila v bistvu nezaupanje v italijanske enote; zanju ne bi smele priti v Celovško kotlino.<sup>66</sup> Morda je na podlagi tega spremenil svojo držo in v drugem pismu zahteval 300 bodisi francoskih bodisi britanskih vojakov, ki bi nadzorovali policijo.<sup>67</sup> Do tretjega oktobra je Konferenca ambasadorjev sklenila, da ne bodo poslali dodatne vojske na teren. Enote za Celovško kotlino bi priskrbela zavezniška komisija na Dunaju (*Commission of Control at Vienna*).<sup>68</sup> Na sam dan izvedbe plebiscita je v cono A prispelo 58 vojakov, ki so bili nastavljeni v volilne občine in na meje cone A.<sup>69</sup>

Dva dni pred plebiscitom je Peck poročal, da je prejemal dnevne pritožbe o obnašanju jugoslovanske policije v coni A in njeni okolici. V primeru, da bi ta cona pripadla Kraljevini SHS, bi po njegovem mnenju Borghese to lahko izkoristil in poudaril, da je nasilno ravnanje vplivalo na rezultat.<sup>70</sup>

Peck je večkrat poročal o nestrinjanju med italijanskim in francoskim komisarjem, kar je oteževalo delo Plebiscitne komisije. Tako so konec avgusta sprejeli sklep, po katerem so definirali besedo »cona« kot celotno plebiscitno območje in ne zgolj določeno cono, čemur sta jugoslovanski in francoski predstavnik nasprotovala. Prav tako naj bi Chambrun dejal Pecku, da bo podpiral jugoslovanske zahteve, kolikor bo le lahko.<sup>71</sup> Sicer so na britanski strani tudi drugače opazili podporo, ki jo je francoska stran dajala jugoslovanski. 28. avgusta je na primer Peck v enem izmed številnih pisem menil, da Kraljevina SHS ne izpolnjuje vestno vseh sklepov, ki jih je določila komisija, a jo je pri tem podpiral francoski predstavnik. Na splošno je bila večina sklepov Komisije sprejeta z dvotretjinsko večino, kjer sta si na nasprotnih bregovih stala italijanski in francoski predstavnik. Tako je bil Peckov glas odločilen.<sup>72</sup> Še bolj oster do francoskega

64 TNA FO 371/4629 C 7180/147/3, Italian Troops for Klagenfurt Plebiscite Area. Decyphered from Colonel Peck, 23. 9. 1920.

65 TNA FO 371/4629 C 7294/147/3, Withdrawal of Italian Troops from Villach. En clair telegram to Lord Curzon from Lord Derby, 25. 9. 1920.

66 TNA FO 371/4629 C 7574/147/3, Situation in Klagenfurt Plebiscite Area. Decyphered from Colonel Peck, 29. 9. 1920.

67 TNA FO 371/4629 C 7578/147/3, Situation in Klagenfurt Area. Decyphered from Colonel Peck, 29. 9. 1920.

68 TNA FO 371/4629 C 7798/147/3, Allied troops for Klagenfurt Plebiscite Area. Telegram from Lord Derby to Col. Peck, 3. 10. 1920.

69 TNA FO 371/4631 C 9060/147/3, Klagenfurt Plebiscite. Mr. Capel Peck to Earl Curzon, 13. 10. 1920.

70 TNA FO 371/4630 C 8308/147/3, Klagenfurt Plebiscite. Decyphered from Colonel Peck, 8. 10. 1920.

71 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Fourteenth Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 28. 8. 1920; TNA FO 371/4628 C 5158/147/3, Plebiscite in Klagenfurt Area. Decyphered from Colonel Peck, 30. 8. 1920.

72 TNA FO 371/4628 C 5468/147/3, Situation in Klagenfurt Plebiscite Area, 28. 8. 1920.

predstavnika je bil v pismu 14. septembra, ko je zapisal, da je Chambrun oviral delo Komisije, ukrepe pa sta v glavnem sprejemala on in Borghese.<sup>73</sup>

Plebiscitna komisija se je soočala tudi s problemom pomanjkanja pisarniških delavcev. Peck je v ta namen zaprosil London, naj mu pošlje dodatnega sodelavca, saj francoski in italijanski pisarniški delavci, ki so govorili angleško, niso bili dovolj produktivni. Zahteval je dobro usposobljenost novega delavca.<sup>74</sup> 24. avgusta je ministrstvo za finance dovolilo prihod novega pisarniškega delavca,<sup>75</sup> ki je v Celovec prispel 18. septembra.<sup>76</sup>

Omeniti je treba tudi epizodo (ki bi jo bilo seveda primerno podrobneje preiskati), ko se je Peck znašel v neprijetnem položaju. Nekaj dni pred plebiscitom je vodja okraja Velikovec sporočil, da naj bi dva britanska državljana sedela v jugoslovanskem avtu, ko sta zapuščala plebiscitno območje. Oblečena sta bila v britansko uniformo, na kateri sta imela pripeto jugoslovansko značko. Bila naj bi tudi v dobrih odnosih z Maistrom. Peck je tako početje označil kot škodljivo za kredibilnost britanske strani.<sup>77</sup>

## PLEBISCIT 10. OKTOBRA 1920 IN ODHOD PLEBISCITNE KOMISIJE

Plebiscit, ki je minil brez posebnih incidentov,<sup>78</sup> je bil izveden 10. oktobra 1920. Plebiscitna komisija je 13. v mesecu oznanila, da so znani rezultati,<sup>79</sup> čeprav je že dan prej francoski predstavnik na Konferenci ambasadorjev Cambon dejal, da ima poročila o tem, da bo cona A pripadla Avstriji. Zgoraj omenjeni organ v Parizu je tudi zahteval od avstrijske in jugoslovanske vlade, da sprejmeta ukrepe, da ne bo po objavi rezultatov prišlo do neredov.<sup>80</sup>

Po porčanju Pecka, je na plebiscitu 22.025 (59,04 %) glasov dobila Avstrija, 15.278 (41,96 %) pa Kraljevina SHS.<sup>81</sup> Glede števil je treba dodati, da je Ivan Tomšič v svoji razpravi, ki je izšla leta 1970, natančno predstavil rezultate plebiscita po posameznih občinah in okrajih in se njegovi podatki od Peckovih razlikujejo v enem glasu v korist Kraljevine SHS (Tomšič, 1970, 379). Na podlagi seštevanja vseh glasov za Kraljevino SHS lahko torej rečemo, da je pravilna številka 15.279. Nekaj let po glasovanju so nekatere zapisali (Oblak, 1925, 160), da naj bi v tolažbo tistim, ki so glasovali za Kraljevino SHS, jugoslovanski član Komisije dejal, da jih država ne bo nikoli pozabila in zapustila.

73 TNA FO 371/4629 C 6738/147/3, Klagenfurt Situation, 14. 9. 1920.

74 TNA FO 371/4627 C 3189/147/3, Additional Clerical Assistance for British section of Klagenfurt Commission, 5. 8. 1920.

75 TNA FO 371/4628 C 4670/147/3, Additional Clerical Assistance for British section of Klagenfurt Commission, 24. 8. 1920.

76 TNA FO 371/4629 C 6829/147/3, Additional Clerk for Klagenfurt Plebiscite Commission, 20. 9. 1920.

77 TNA FO 371/4630 C 8489/147/3, Activities of Mr. H. Baerlin and Mr. Herbert Gibbon in the Volkermarkt District, 5. 10. 1920.

78 TNA FO 371/4630 C 8516/147/3, Klagenfurt Plebiscite, 11. 10. 1920.

79 TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Twentysecond Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 13. 10. 1920.

80 TNA FO 893/8/1, Notes of a Meeting held at Quai d'Orsay, 13. 10. 1920.

81 TNA FO 371/4630 C 8728/147/3, Klagenfurt Plebiscite, 14. 10. 1920.

Ob prejetju podatkov o prešteti glasovnicah je Leeper predvidel, da glede na majhno razliko Kraljevina SHS ne bo pripravljena sprejeti rezultatov.<sup>82</sup> Njegove besede so se uresničile ob vdoru jugoslovanske vojske v cono A v noči iz 13. na 14. oktober 1920. Jovanović je tedaj razlagal, da je razlog v povečanem številu vojske na tem območju le ta, da bi pomagali pri administraciji, dokler je ne bi prevzela v roke Avstrija. Peck je še pred vdorom menil, da bi si kaj takega želela Italija, ki bi tako dobila povod, da bi njene enote, nastanjene v okolici Beljaka, vstopile v cono A.<sup>83</sup> Avstrijski zunanji minister je še pred izvedbo plebiscita zagotavljal, da je prejel poročilo o namenu vpada jugoslovanske vojske v cono A, če bi ta pripadla Avstriji.<sup>84</sup> Marsikdo se je torej dobro zavedal, da bo jugoslovanska stran težko sprejela eventualni poraz.

Plebiscitna komisija in Konferenca ambasadorjev sta seveda zahtevali takojšnji umik jugoslovanske vojske,<sup>85</sup> italijanski veleposlanik v Parizu pa je dejal, da njegova država ni nameravala poslati vojske na plebiscitno območje.<sup>86</sup> Britanski veleposlanik v Beogradu Young je o vpadu govoril s Trumbićem, ki mu je dejal, da jugoslovanska vlada ni soglašala z vdorom njihove vojske v Celovško kotlino. Nek drugi minister naj bi Youngu dejal, da je vlada dovolila vdor vojske kot » *'gesto', da bi utišala Slovence*«. <sup>87</sup>

Do 23. oktobra 1920 je jugoslovanska vojska zapustila cono A, njeno upravo pa je prevzela Plebiscitna komisija. Pri tem so ji pomagali nekateri jugoslovanski uradniki, ki so bili podrejeni okrajnim svetom. Jugoslovanske uradnike so postopoma zamenjevali z avstrijskimi.<sup>88</sup> Komisija je svoje delo zaključila 18. novembra, ko je upravo cone A predala Avstriji, iz Celovca pa se je odpravila 22. novembra.<sup>89</sup>

Peck je v pismu Curzonu, datiranem 20. oktobra 1920, predstavil svoje mnenje o rezultatu plebiscita, se pravi o zmagi Avstrije. Menil je, da so prebivalci cone A vedeli, da bi na plebiscitu v coni B zmagala Avstrija. Zaradi želje po ohranitvi enotne Celovške kotline so torej po njegovem mnenju ljudje glasovali za Avstrijo, kar je bilo v interesu kmetov in malih obrtnikov, ki so poslovali znotraj kotline, njihov tržni center pa je bil Celovec. Ravno obratno pa naj bi večji poslovneži imeli interes po priključitvi cone A h Kraljevini SHS, ker so v njej videli nov trg. Peck je tudi omenil, da je bil center koroških Slovencev Celovec, svoj vpliv pa je imela tudi germanizacija. Obenem naj bi se ljudje odločili za Avstrijo zaradi nasilnega

82 TNA FO 371/4630 C 8728/147/3, Klagenfurt Plebiscite, 14. 10. 1920.

83 TNA FO 371/4630 C 8810/147/3, Situation in Klagenfurt Plebiscite Area, 14. 10. 1920.

84 TNA FO 371/4630 C 8101/147/3, Alleged movement in Klagenfurt Area by Yugo-Slavs in event of Plebiscite going against them, 5. 10. 1920.

85 TNA FO 371/4631 C 8845/147/3, Situation in Klagenfurt Plebiscite Area. Dechypered from Colonel Peck, 14. 10. 1920; TNA FO 893/8/3, Notes of a Meeting held at Quai d'Orsay, 16. 10. 1920.

86 TNA FO 371/4631 C 8852/147/3, Sending of Italian troops to Klagenfurt Plebiscite Area, 16. 10. 1920.

87 TNA FO 371/4631 C 8848/147/3, Administration of Klagenfurt Plebiscite Area. Dechypered from Sir A. Young, 16. 10. 1920.

88 TNA FO 371/4631 C 9413/147/3, Withdrawal of Serb-Croat-Slovene troops from Klagenfurt Plebiscite Area, 23. 10. 1920; TNA FO 371/4632 C 10128/147/3, Administration of Klagenfurt Plebiscite Area. Mr. Capel Peck to Earl Curzon, 27. 10. 1920.

89 TNA FO 371/4633 C 11907/147/3, Return of Klagenfurt Plebiscite Commission, 22. 11. 1920; TNA FO 895/1, Klagenfurt Plebiscite Commission: Twentyfifth Meeting of the Inter-Allied Plebiscite Commission, 18. 11. 1920.

obnašanja jugoslovanske vojske in policije po aprilu 1919 ter Maistrovih aktivnosti. Avstrijski predstavnik v komisiji Pirkham naj bi celo dejal, da bi morali Avstrijci postaviti v Celovcu Maistru kip, ker so njegove metode dela na terenu koristile Avstriji. Kot zadnja razloga je Peck poudaril neambicioznost Avstrije v vojaškem smislu (Kraljevina SHS bi se prej zapletla v vojno s katero od sosednjih držav kot pa Avstrija) in tajnost glasovanja.<sup>90</sup> S temi razlogi so se v glavnem strinjali tudi raziskovalci koroškega plebiscita, velja pa omeniti še mnenje Janka Pleterskega, da je na izid plebiscita odločilno vplivalo obnašanje nemške socialdemokratske stranke (Pleterski, 1984, 35), česar pa pregledano britansko arhivsko gradivo ne potrjuje.

## SKLEP

Možno je skleniti, da je Plebiscitna komisija svojo glavno nalogo, to je izvedba plebiscita, opravila uspešno. Vseeno se pojavlja vprašanje, ali je ravnala v skladu z določili saintgermain-ske pogodbe, na kar je opozoril omenjeni Tomšič. Ta je zapisal, da je komisija »*preseгла obseg svoje pristojnosti in tako kršila jasno in nedvoumno določene predpise senžermenske mirovne pogodbe*« (Tomšič, 1970, 406–407). To tezo je dokazoval s primerjavo med 50. členom saintgermain-ske pogodbe in ravnanjem komisije na terenu (Tomšič, 1970, 379–424). Pritrditi je treba njegovi ugotovitvi, da je bila mirovna pogodba z Avstrijo kršena v določilu, ki je predvidevalo, da je jugoslovanski predstavnik v komisiji sodeloval le pri razpravah, povezanih s cono A, avstrijski pa pri tistih, povezanih s cono B. Dejansko sta oba predstavnika sodelovala na vseh sejah, in sicer ne glede na to, ali je komisija razpravljala o odločitvah v posamezni coni ali pa o celotnem plebiscitnem območju. Kritični pa moramo biti do Tomšičeve ugotovitve, da je imel jugoslovanski predstavnik glasovalno pravico pri sprejemanju sklepov o coni A, avstrijski pa o coni B (Tomšič, 1970, 405). Mirovna pogodba je namreč jasno zapisala le to, da imata oba pravico prisostvovati posvetovanjem, medtem ko njunih glasovalnih pravic ni definirala. Predvidevala je le, da bodo odločitve sprejete na podlagi večine.<sup>91</sup>

Tomšič je torej kritiziral vmešavanje Plebiscitne komisije v upravo cone A. To je storila z ustanovitvijo svojih administrativnih organov in sprejetimi sklepi. Primernejša je ugotovitev, da mirovna pogodba ni dovolj natančno definirala pooblastil Komisije. S členoma, ki sta dovoljevala nadzor nad nepristransko upravo in zagotovitev svobodnega, poštenega ter tajnega plebiscita, bi teoretično lahko posegala v jugoslovansko (in tudi avstrijsko) upravo, če se ta ne bi držala smernic, potrebnih za pravilno izpeljan plebiscit. Mirovna pogodba nikjer ne omenja prihoda antantnih enot na plebiscitno območje (te so prišle nekaj dni pred izvedbo plebiscita), a je odločitev o njihovem prihodu spet temeljila na predpostavki, da je bil ta potreben za pošteno izvedbo plebiscita. Lahko bi kritizirali odločitev komisije o umiku jugoslovanskih enot iz cone A, a je ob tem treba omeniti, da je bilo očitno rekrutiranih premalo policijskih enot, ki bi ustrezno skrbele za red v njej.

90 TNA FO 371/4631 C 9525/147/3, Klagenfurt Plebiscite. S. Capel Peck to Earl Curzon, 20. 10. 1920. Peck je oktobra 1920 med drugim sklepal, da je začasna administracija v rokah Maistra v bistvu pustila slab vtis med tistimi Slovenci, ki niso imeli močnega jugoslovanskega čuta, zato pa naj bi nekateri avstrijski predstavniki izrazili mnenje, da bi Maistru morali postaviti spomenik, ker je s svojimi posegi vnesel med prebivalstvo veliko strahu (Bajc, 2011, 142).

91 TNA FO 608/22, 18614, Conditions of Peace with Austria, 2. 9. 1919.

## CARINTHIA IN THE DECISIVE YEAR 1920: THE ACTIVITIES OF THE PLEBISCITE COMMISSION

*Darko FRIŠ*

University of Maribor, Faculty of Arts, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenia

e-mail: darko.fris@um.si

*Janez OSOJNIK*

University of Maribor, Faculty of Arts, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenia

e-mail: janez.osojnik1@gmail.com

*Gorazd BAJC*

University of Maribor, Faculty of Arts, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenia

e-mail: gorazd.bajc@um.si

### SUMMARY

*Drawing on an analysis of mostly unpublished primary sources held by the British National Archives in London, this paper shows the work of the Inter-allied Plebiscite Commission, which operated between July and November 1920 in the area where the Carinthia plebiscite was held, and problems, it was facing. The Plebiscite Commission successfully carried out its primary job, which was defined by the Treaty of Saint-Germain, that was to conduct the plebiscite. At its meetings the Commission passed provisions and agreements that interfered especially in the administration of the plebiscite area, which it was not allowed to do by the Treaty. On the other hand it had the power to take measures to ensure free, fair and secret ballot. At the meetings, it is observed agreements on several occasions the Yugoslav representative disagreement with the passed agreements as well as the disparity between the French and the Italian representative. The doings of General Rudolf Maister were also troubling to the Commission, what was repeatedly complained by the British representative of the Commission Sydney Capel Peck, who was also its president. He also demanded his removal from the plebiscite area. There are no reports of Maister's presence in October and that suggests that Peck was successful in his request. In addition to the minutes of the Commission's meetings, British sources also provide us with an insight into the correspondence between the British representative and the Foreign Office. On this basis there is possible to determine the consistency of the British representative regarding the sending of data of the situation in the plebiscite area, his observations and internal comments by the officials of the British Foreign Office. This is especially interesting due to the fact that the British representative often had a key role by the passing of the Commission's agreements.*

*Keywords: Klagenfurt, Carinthia, July–November 1920, Plebiscite Commission, Sydney Capel Peck, Rudolf Maister, plebiscite, Great Britain, diplomacy*



## VIRI IN LITERATURA

- DBFP, 1/XII** – Documents on British Foreign Policy 1919–1939. First Series, Volume XII, Butler, R., Bury, J. P. T. & M. E. Lambert (ur.). London, Her Majesty's Stationery Office, 1962.
- Slovenec** – Ljubljana, 1873–1945.
- Slovenski narod** – Ljubljana, 1868–1943.
- TNA EXT 1** – The National Archives, Kew-London, nekdanji Public Record Office (TNA), fond Large documents extracted from various record series held at the Public Record Office, Kew, before 1997, 1695–1976 (EXT 1).
- TNA FO 371** – TNA, fond Foreign Office: Political Departments: General Correspondence, 1906–1966 (FO 371).
- TNA FO 608** – TNA, fond Peace Conference: British Delegation, Correspondence and Papers, 1918–1920 (FO 608).
- TNA FO 893** – TNA, fond Ambassadors to the Peace Conference, Paris: Minutes of Proceedings, 1920–1930 (FO 893).
- TNA FO 895** – TNA, fond Inter Allied Plebiscite Commission (Peck Commission): British Section, Minutes and Correspondence, 1920 (FO 895).
- Alatri, P. (1959):** Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica (1919–1920). Milano, Feltrinelli.
- Antoličič, G. (2017):** Dr. Vilko Pfeifer – prvi Slovenec na čelu mariborske občine po prevratu (1919–1920). *Studia Historica Slovenica*, 17, 3, 929–948.
- Bajc, G. (2011):** Diplomacija Velike Britanije in Slovenci v času nastajanja Jugoslovanske države. V: Rahten, A. & J. Šumrada (ur.): Velikih pet in nastanek Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev / Les cinq grands et la création du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Loka pri Mengšu, Ljubljana, Center za evropsko prihodnost, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, 99–156.
- Barker, T. M. (1984):** The Slovene minority of Carinthia. New York, Columbia University Press.
- Gačič, A. (2017):** Bogumil Vošnjak. Politik in diplomat. Ljubljana, Jutro.
- Grafenauer, B. (1970):** Slovenska Koroška v diplomatski igri leta 1919. V: Pleterski, J., Ude, L. & T. Zorn (ur.): Koroški plebiscit: razprave in članki. Ljubljana, Slovenska matica, 295–378.
- Griesser Pečar, T. (2010):** Der Stellung des Slowenischen Landesregierung zum Land Kärnten 1918–1920. Klagenfurt, Ljubljana, Wien, Mohorjeva / Hermagoras.
- Guštin, D. (2011):** Strateško-operativna (za)misel Rudolfa Maistra o uporabi oboroženih sil v času gradnje nacionalne države 1918–1919. *Časopis za zgodovino in narodopisje*. 82 = 47, 2–3, 18–36.
- Hartman, B. (1998):** Rudolf Maister, general in pesnik, Ljubljana, Državna založba Slovenije.



- Jenuš, G. (2017):** "Ljubi Bog, kako varovati, česar ni; saj vendar pri vseh koncih in krajih sili v Mariboru slovenski značaj na dan!" Johann Schmiderer – zadnji mariborski župan avstrijske dobe. *Studia Historica Slovenica*, 17, 3, 901–927.
- Kacin Wohinz, M. (1972):** Primorski Slovenci pod italijansko zasedbo, 1918–1921. Maribor, Trst, Obzorja, Založništvo tržaškega tiska.
- Kladnik, T. (2011):** General Rudolf Maister. *Studia Historica Slovenica*, 11, 2–3, 463–482.
- Klokočovnik, S. (2009):** Boj za slovensko severno mejo 1918–1920. Diplomsko delo. Maribor, Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Oddelek za zgodovino.
- Kos, M. (1990):** Koroški plebiscit: razstava in simpozij, Slovenj Gradec, november-december 1990. Slovenj Gradec, Koroški pokrajinski muzej revolucije.
- Ledeer, M. A. (1975):** D'Annunzio a Fiume. Roma, Bari, Laterza.
- Lederer, I. J. (1963):** Yugoslavia at the Paris Peace Conference: a study in frontier-making. New Haven, London, Yale University press.
- MacMillan, M. (2003):** Paris 1919. Six months that changed the world. New York, Random House.
- Micheletta, L. (1999):** Italia e Gran Bretagna nel primo dopoguerra. Le relazioni diplomatiche tra Roma e Londra dal 1919 al 1922. Vol. I. Roma, Jouvence.
- Monzali, L. (2015):** Gli italiani di Dalmazia e le relazioni italo-jugoslave nel Novecento. Venezia, Marsilio.
- Oblak, J. C. (1925):** Sursum Corda! (ob petletnici plebiscita). V: Rožič, V. (ur.): Boj za Koroško: spominska knjižica ob 5-letnici koroškega plebiscita. Ljubljana, "Jug", 160.
- Osmanczyk, E. J. (2003):** Encyclopedia of the United Nations and International Agreements. Volume 1: A to F. New York, London, Routledge.
- Pivec, G. (2015):** Sanitetna služba Maistrove vojske. *Studia Historica Slovenica*, 15, 3, 533–547.
- Pleterski, J. (1984):** Koroški Slovenci in plebiscit. V: Liška, J. & F. Brglez (ur.): Koroški Slovenci v Avstriji včeraj in danes. Ljubljana, Celovec, Komunist, Drava, 34–39.
- Potočnik, D. (2008):** Zgodovinske okoliščine delovanja generala Rudolfa Maistra na Štajerskem, Koroškem in v Prekmurju. Ljubljana, Koščak.
- Rahten, A. (2011):** Mednarodne okoliščine Maistrove akcije. *Časopis za zgodovino in narodopisje*. 82 = 47, 2–3, 5–17.
- Rajšp, V. (2011):** General Maister in slovenska severna meja. *Časopis za zgodovino in narodopisje*. 82 = 47, 2–3, 37–48.
- Ravbar, M. (2015):** Maistrova eskadrilja: letalci v Mariboru v letih 1918 in 1919. *Studia Historica Slovenica*, 15, 3, 511–532.
- Roland L'Estrange, B. (1922):** The Klagenfurt Plebiscite. *The Geographical Journal*, 60, 2, 112–124.
- Sharp, A. (2008):** The Versailles Settlement. Peacemaking after the First World War, 1919–1923. New York, Palgrave, Macmillan.
- Sretenović, S. (2011):** Francija in ustanovitev Kraljevine SHS. V: Rahten, A. & J. Šumrada (ur.): Velikih pet in nastanek Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev / Les cinq grands et la création du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Loka pri Mengšu,

Ljubljana, Center za evropsko prihodnost, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, 15–51.

**Švajncer, J. J. (2014):** General Rudolf Maister: zamolčano. Logatec, Vojni muzej.

**Tasić, D. (2009):** Army of the Kingdom of Serbians, Croats and Slovenes and the seizing of new borders 1919–1920: the example of Old and Southern Serbia. *Studia Historica Slovenica*, 9, 1, 67–80.

**Tomšič, I. (1935):** Nekaj pogledov na pravno organizacijo plebiscita na Koroškem z dne 10. oktobra 1920. Ljubljana, Društvo "Slovenski pravnik".

**Tomšič, I. (1970):** Problemi sodobnega meddržavnega plebiscita in koroški plebiscit leta 1920. V: Pleterski, J., Ude, L. & T. Zorn (ur.): Koroški plebiscit: razprave in članki. Ljubljana, Slovenska matica, 379–435.

**Ude, L. (1970):** Vojaški boji na Koroškem v letu 1918/1919. V: Pleterski, J., Ude, L. & T. Zorn (ur.): Koroški plebiscit: razprave in članki. Ljubljana, Slovenska matica, 131–214.

**Wutte, M. (1985):** Kärntens Freiheitskampf 1918–1920. Klagenfurt, Verlag des Geschichtsvereines für Kärnten.

## ARHEOLOGIJA VIC IN PEKLA: K TIPOLOGIJI KONCEV DRUGE SVETOVNE VOJNE V EVROPI

*Darko FRIS*

Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenija  
e-mail: darko.fris@um.si

*Aleš MAVER*

Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenija  
e-mail: ales.maver@um.si

*Nataša MAVER ŠOBA*

Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenija  
e-mail: maver\_natasa@yahoo.com

### IZVLEČEK

*Kot so obstajale bistvene razlike med vstopanji posameznih evropskih držav v drugo svetovno vojno, se po stari celini razlikujejo tudi konci vojne. Nanje sta ob tem, na kak način so države prišle v spopad, vplivala vsaj še rasistična ideologija v ozadju nemškega vojskovanja in vloga Sovjetske zveze kot nekakšne »dvoživke« med drugo svetovno vojno. Zaradi tega je potrebno med zahodno in vzhodno polovico celine potegniti jasno ločnico. Zasedene zahodne države, ki niso bile glavni nemški vojni cilj, so jo odnesle precej bolje, predvsem Danska. Tudi med medvojnimi nemškimi zaveznicami je potrebno ločevati; na eni strani sta Italija in Finska, na drugi Bolgarija, Romunija ali Madžarska. Najbolj so bile zaradi vojne prizadete večinsko slovanske države z izjemo Češkoslovaške in Grčija, kjer je še nekaj let divjala državljanska vojna. Jugoslavija lahko velja za »Evropo v malem«, Slovenija pa je povzela celotno jugoslovansko izkušnjo, pri čemer ji je odločilni pečat vtisnila državljanska vojna v osrednjih pokrajinah.*

*Ključne besede: druga svetovna vojna, konec druge svetovne vojne, nacistična Nemčija, rasistična ideologija, vzhodna Evropa, Sovjetska zveza, okupacijski sistemi, kolaboracija, odpornišтво, marionetna država*

### L'ARCHEOLOGIA DEL PURGATORIO E DELL'INFERNO: INTORNO ALLE TIPOLOGIE DELLA FINE DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE IN EUROPA

#### SINTESI

*Così come c'erano differenze significative riguardo all'entrata dei singoli paesi europei nella Seconda guerra mondiale, anche le conclusioni del conflitto sul vecchio continente differirono parecchio. Oltre alle differenze relative di come gli stati inco-*

*minciarono a combattersi ebbe la sua influenza anche l'ideologia razzista dalla parte tedesca e il ruolo ambivalente dell'Unione Sovietica durante la guerra mondiale. Per questi motivi dobbiamo tracciare una netta divisione tra la due metà del continente, quella occidentale e quella orientale. I paesi occidentali occupati non erano l'obiettivo di guerra principale della Germania e furono abbastanza risparmiati, in particolare la Danimarca. Necessario è poi distinguere tra gli stessi alleati dei tedeschi; da un lato c'erano l'Italia e la Finlandia, dall'altro, invece, la Bulgaria, la Romania o l'Ungheria. Ad essere colpiti maggiormente dalla guerra erano stati i paesi slavi, con l'eccezione della Cecoslovacchia, la Grecia, invece, dovette subire ancora alcuni anni la guerra civile. La Jugoslavia può essere considerata una specie di «Europa in miniatura», mentre in Slovenia avveniva una sintesi dell'intera esperienza jugoslava, dove l'impronta decisiva fu posta dalla guerra civile nelle sue province principali.*

*Parole chiave: Seconda guerra mondiale, fine della Seconda guerra mondiale, Germania nazista, ideologia razzista, Europa orientale, Unione Sovietica, sistemi di occupazione, collaborazionismo, Resistenza, stato fantoccio*

## UVOD<sup>1</sup>

Izrečena je bila že pogumna trditev o tem, da druga svetovna vojna pravzaprav nikoli ni bila celota, marveč jo je sestavljalo več posameznih vojnih spopadov (prim. Grdina, 2015, zlasti 113–114). Za zaključek iste vojne v Evropi (in tudi po svetu) bi bilo verjetno še bolj upravičeno zatrditi, da je prinesel precej različne občutke in sprožil izjemno različne procese, tako da je tu še manj moč govoriti o enotnem razpletu. Morda je bilo Evropejcem še najbolj skupno olajšanje, ker je spopadov konec, a niti omenjeno ni bilo povsod res.

Velike razlike ob koncu druge svetovne vojne nam lahko na hitro prikaže že pogled na ocene števila žrtev po posameznih delih stare celine in predvsem podatki, kolikšen delež predvojnega prebivalstva je izgubil življenje. Seveda številkam ni moč pripisati absolutne veljave, saj o mnogih med njimi ni soglasja ali pa se med posameznimi raziskovalci glede njih pojavljajo bistvene razlike. K zmedu prispevajo še v določenih primerih znatne spremembe meja med predvojnimi, medvojnimi in povojnim obdobjem, kar otežuje primerjave, ker posamezne statistike žrtev upoštevajo različna stanja (prim. za splošno

<sup>1</sup> Prispevek je nastal v okviru raziskovalnega programa *Preteklost severovzhodne Slovenije med srednjo Evropo in evropskim jugovzhodom* št. P6-0138 in raziskovalnih projektov *Kontemporalnost razumevanjskega konteksta ter izražanje osebnih in družbene svobode* št. J7-8283 ter *Kultura spominjanja gradnikov slovenske države* št. J6-9354, ki jih financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

sliko Kershaw, 2015). Ravno tako je potrebno zapisati, da niti primerljiva slika izgub prebivalstva ne pomeni vsaj v obrisih enakega stanja ob koncu vojne. Čeprav sta bili, denimo, Danska in Bolgarija obe v evropskem merilu le malo prizadeti in so nekatere podobnosti v njunem položaju obstajale že v času vojne, je razplet vojne državama kljub vsemu prinesel povsem drugačna scenarija nadaljnega razvoja (pregledno o koncu vojne Good, 1986; Cviic, 1996; Edele, 2006; Hitchcock, 2009; Stafford, 2008; Morris, 1995, 393–396).

Vendar ostaja v številkah jasno razvidni bistveni razkorak v odstotkih človeških izgub (v grobem) med severozahodom in jugovzhodom celine neizpodbiten in bo služil tudi kot izhodišče razmišljanja v pričujoči razpravi. Za zdaj naj izpostavimo zgolj bistvene razloge tega razkoraka. Drugače kot v s tega vidika kompleksnejši prvi svetovni vojni je nanj vplivalo v prvi vrsti delovanje začetnice in glavne gonilne sile spopada, nacistične Nemčije. Zemljevid človeških žrtev iz obdobja med 1939 in 1945 je tako hkrati jasen pokazatelj rasistične ideologije v ozadju nacističnega vojnega načrtovanja in izvedbe (prim. zdaj zlasti Kundrus, 2017, ali Jackson, 2015). V ta sklop sodi še »posebna« nacistična vojna proti Judom, ki se je s slabšanjem nemškega položaja na frontah samo stopnjevala (prim. Snyder, 2015). Rasistična izhodišča nacističnega režima so slednjič povzročila, da je v zapletenem sistemu okupiranih in zavezniških območij na vzhodu namesto postuliranega »reda« ponekod že v izhodišču ustvaril »nered«, kar je za Jugoslavijo izpostavil Stevan K. Pavlowitch (2008) in kar je pustilo dolgotrajne posledice.

Tukaj pridemo do druge pomembne točke, ki je vplivala na raznolikost razpletov druge svetovne vojne v Evropi. Obstaja močna povezanost med njimi in tem, kje so se posamezne dežele znašle v prvih dveh letih vojne, na kar so sicer pomembno vplivala že zgoraj omenjeni nemški začetni postulati.

Kljub razlikam s prvo svetovno vojno je nazadnje reminiscenca nanjo predstavljala še eno gonilo nemškega vojskovanja. Bojazen, da bi se ponovile »zime lakote«, je v glavnem sovpadla z uresničevanjem predstav o več- in manjvrednosti ras, obenem pa je premislek o epilogu prve svetovne vojne prispeval k ostremu in zagrizenemu bojevanju v zadnjem letu vojne, ko je bil končni poraz sicer že bolj ali manj na dlani (prim. recimo Ueberschär & Müller, 2005, predvsem 43–56; na kratko tudi Repe, 2016). Prav ta ostrina je dramatično povečala vojne izgube tako rekoč povsod, predvsem seveda v Nemčiji in na evropskem jugovzhodu, številnim državljanskim spopadom pa zagotovila dodatno netivo.

Četudi ni dvoma, da je bil glavni cilj Nemčije v vojni evropski vzhod, je skoraj dveletno zavezništvo med njo in Sovjetsko zvezo izrazito vplivalo na povojno podobo Evrope. Z zamenjavo strani, za katero so bili sicer najzaslužnejši prvotni zavezniki Nemci, si je Stalinov režim po eni strani zagotovil nekakšen »odpustek« za nazaj in nazadnje celo izsilil priznanje ozemeljskih pridobitev na podlagi dogovora s Hitlerjem (prim. zlasti Edele, 2015). Po drugi strani si je kot nekaj vojni plen zagotovil nadzor nad celotnim vzhodom celine, kar se je odločilno odrazilo na podobi leta 1945 in naslednjih let tam (prim. Applebaum, 2012). Ne smemo prezreti niti, da je sovjetska vloga »dvoživke« narekovala številne zadrege in dvomnosti pri razumevanju druge svetovne vojne in njenega razpleta v zahodnoevropski historiografiji in tudi v širši javnosti. Značilna zgleda tega

pogleda sta po našem mnenju pregleda pri Daviesu (2010), in Loweu (2014) (zanimiv v tem oziru je tudi začetek prvega poglavja v Swain & Swain, 2009, predvsem 11–18).

Na podlagi tukaj izpostavljenih uvodnih premislekov bomo v nadaljevanju prispevka poskušali izrisati osnutek tipologije zaključkov krvavega dogajanja med 1939 in 1945 na stari celini, in sicer predvsem na podlagi kritične analize izbranih najsodobnejših študij. V sklepnem delu se bomo osredotočili na jugoslovanski prostor in nazadnje vanj umestili slovenski epilog vojne.

## TIPI KONCEV NA ZAHODU

Ko se skuša človek lotiti izdelave podrobnejše »tipologije koncev«, mora upoštevati vsa zgoraj navedena izhodišča. Toda zdi se, da je treba ločnico med zahodom in vzhodom celine še vedno izrisati najprej. Kljub razlikam, ki jih bo moč izpostaviti v nadaljevanju, evropski zahod ni bil najpomembnejši vojaški cilj Nemčije, če pa že, je v za dinamiko vojne izjemno pomembni sliki rasnih predstav napadalcev zasedal veliko ugodnejše mesto kot predvsem večinsko slovanski del Evrope, pa tudi Grčija (prim. Kundrus, 2017, predvsem 14–20). Ravno tako se, z izjemo Avstrije in Norveške na robu, ni soočil s sovjetskimi vojaškimi posegi ali celo z okupacijo (prim. Ratkolb, 2015, in Zimmermann, 2015). Zaradi tega mu je bilo v glavnem prihranjeno zapleteno spraševanje o razmerju med osvoboditvijo in nadaljevanjem okupacije, ki tako zelo zaznamuje velik del srednje in vzhodne Evrope ter ponuja netivo za enega ključnih virov nesporazumov in celo trenj med obema »polovicama evropskih pljuč«, če uporabimo nekoliko pesniški izraz. Seveda ne gre podcenjevati vseskozi obstoječih nesoglasij med člani protihitlerjevske koalicije z različnih bregov že globoko med vojno (gl. Ueberschär & Müller, 2005, 16–24; Applebaum, 2012). Toda spričo dejstva, da je glavnina zahoda stare celine doživljala Stalinovo armado skoraj izključno kot pomembne arhitekto zmage nad nacizmom, si je lahko zahodnoevropska elita tudi še po vojni privoščila razkošje razumevanja sovjetskega družbenega in političnega modela kot nekakšne »svetle« alternative domačima kapitalizmu in nekako sterilni parlamentarni demokraciji. Na pozitivni strani je zavedanje o tovrstni alternativni predstavljalo pomemben motor za izgradnjo države blaginje v zahodni Evropi (prim. Balcar, 2015; o ideji Stalinove povojne Nemčije Raack, 1993, 53–73), na negativni se celo nekateri vodilni zahodnoevropski intelektualci niso znašli v razmerah na vzhodu in so se odlikovali s svojo popustljivostjo do vzhodnoevropskih režimov (prim. Applebaum, 2012).

Seveda pomena odtenkov na račun površinsko podobne slike ne gre podcenjevati. Zagotovo je izkušnja nemške zasedbe, naj se je predvsem v primerjavi z razdejanjem na jugovzhodu zdela ta še tako blaga, povsod pustila občutek ponižanja in družbe obremenila z dolgotrajnim odgovarjanjem na vprašanja o različnih vidikih medvojnega odnosa do okupacije in o stopnji kolaboracije ali vsaj prilagajanja razmeram, ki so se vsaj leta 1940 pogosto zdele zakoličene za precej časa (zgledi pri Davies, 2010, in Lowe, 2014). Ta dilema ni ostala čisto prihranjena niti Danski, ki mora sicer tvoriti lastno kategorijo med vsemi zasedenimi deželami. Razen občutka ponižanja so ji namreč ostale prihranjene skoraj vse tegobe od drugod. Razmeroma majhen pomen znotraj nemških vojaških načrtov, ugodna umestitev Dancev na zemljevid rasnih fantazij snovalcev nemške politike,

hitra odločitev, da je odpor nesmiseln, ter tudi kralj kot simbolna figura kontinuitete kljub okupaciji so bili zaslužni za posebnosti razvoja severno od nemške meje (gl. Kershaw, 2015, 394–396; Kundrus, 2017, 93 ss.) Še bolj kot nizko število žrtev in ob bolgarskem edini primer skoraj popolne ohranitve domače judovske skupnosti bode v oči izvedba poštenih parlamentarnih volitev (če seveda zanemarimo vnaprejšnjo izločitev komunistov), ki je brez primere. Vrhu tega so se na volitvah v primerjavi s predvojnimi obdobjem še okrepili socialdemokrati (Nohlen & Stöver, 2010, 540, 553). Res se je v zadnjem letu in pol nemški okupacijski režim nekoliko zaostрил, toda v celoti gledano Danska nedvomno izstopa. Morda bi lahko z razmerami tam od daleč primerjali samo tiste na Kanalskih otokih, a je za nemajhno razliko poskrbela evakuacija velikega dela za boj sposobnega moškega prebivalstva že ob grožnji nemške invazije (prim. Kershaw, 2015, 371; Deák, 2017, 97–99). Seveda bi lahko delovanje danskega državnega in upravnega aparata v času zasedbe zbujalo podobne pomisleke kot na Nizozemskem ali Norveškem, vendar je glede politike razmeroma širokega sodelovanja z Nemci očitno obstajalo širše soglasje kot drugod. V prid tej podmeni so navajali tudi uspeh vladajočih strank na medvojnih volitvah, za katere je bila značilna zelo visoka udeležba.

Povsod drugod so bile razmere bolj zapletene. Zato lahko v naslednjo kategorijo držav uvrstimo take, kjer je bil delež žrtev glede na skupno število prebivalstva še vedno nizek in nemški okupacijski režim zaradi ideoloških premislekov in pojmovanja vzhodne Evrope kot osrednjega bojnega torišča še vedno razmeroma blag. Po drugi strani je bila suverenost držav povsem odpravljena, zaradi česar so bile posledice okupacije v celoti hujše, soočanje z različnimi ravnemi kolaboracije pa težje. Na enem robu je tukaj Norveška, na drugem Francija, nekje vmes so države Beneluksa. Povsod je nemška zasedba pomenila veliko narodno ponižanje. Drugače kot na Danskem je v vseh okoljih prišlo do uničevanja judovskih skupnosti, zaradi česar so judovske žrtve predstavljale znaten delež vseh umrlih med vojno, na Nizozemskem recimo skoraj polovico (prim. zdaj Snyder, 2015, pa tudi Burkhardt, 2015). Vendar razen tam odstotek pobitih Judov nikjer ni dosegel razsežnosti na vzhodu in jugu Evrope. Z razmerami na Danskem je navedene dežele povezovalo dejstvo, da so veliko večino žrtev tvorili civilisti.

Višji delež umrlih vojakov je razumljivo imela Francija. Naslednja skupna značilnost, ki je zelo bremenila povojna leta, je bil obstoj vplivnih ali vsaj glasnih pronacističnih političnih skupin, ki so jim sicer Nemci v glavnem malo zaupali in jim niso prepuščali zares pomembne vloge, četudi so jih bili, kot Vidkuna Quislinga na Norveškem ali Antona Musserta na Nizozemskem, pripravljeni okriti s kakšnim zvenečim uradnim naslovom (gl. Stargardt, 2015; Hitchcock, 2015; Kundrus, 2017, 105 ss.). Leto 1945 in naslednja leta so bila potem zaznamovana z mučnim iskanjem pravilnega odnosa do medvojnih kolaborantov in kolaborantk, pri čemer je javnost pogosto zahtevala strožje ukrepanje od tistega, do katerega je dejansko prišlo, prav tako pa sta blagost in strogost do posameznih skupin prebivalstva, ki je sodelovalo z Nemci, zelo nihali (pregledno Davies, 2010, 87–97). Tako je izstopalo javno poniževanje »horizontalnih kolaborantk«, ki je bilo v primerih za skupno zgodbo bistveno pomembnejše gospodarske in upravne kolaboracije precej manj izrazito (Davies, 2010, 189–194; Stargardt, 2015). In medtem ko je kralj Kristijan X. na Danskem nekako poosebljal odločitev za to, da naj vojna mine s čim manj



žrtvami, so svojemu kralju Leopoldu III. Belgijci njegovo (pre)zgodnjo predajo zamerili in kljub temu, da je ostal v domovini, na nobeni točki ni bil pozitivna simbolna figura. Še več, z osvoboditvijo Belgije je temeljno vprašanje postalo nadaljnja usoda diskreditirane monarhije. Njegovo reševanje je državo skoraj pahnilo v državljanski spopad (Brüll, 2015). Pomiritve ni prinesel niti za Leopolda III. ugodni, čeprav ne preveč prepričljivi izid referendumu marca 1950, saj so bili Flamci prepričljivo zanj, Valonci pa z jasno večino proti (kar je, mimogrede povedano, precej drugačna slika od tiste od konca 20. stoletja naprej, ko se zdi, da uživa monarhija kot steber enotne države v Valoniji precej več podpore). Nazadnje je prišlo do kompromisa z ustoličenjem Leopoldovega sina Balduina kot kralja leta 1951 (prim. Nohlen & Stöver, 2010, 276–277). Belgijsko sosedo Nizozemsko poleg precej intenzivnejšega uničevanja judovske skupnosti od ostalih držav v skupini loči še izkušnja hude lakote v južni polovici predvsem v zadnjih vojnih mesecih, ki je sicer verjetno spet ni mogoče primerjati z razmerami, denimo, v Grčiji, a je skupaj z brutalnejšim nemškim vojaškim nastopom poglobila travmo vojne (gl. Burkhardt, 2015).

Razumljivo je, da mora imeti pri poskusu orisa koncev druge svetovne vojne v Evropi Francija zaradi svoje velikosti in pomena na stari celini v obdobju med obema svetovnima spopadoma posebno mesto (prim. pregledno Paetow, 2015). Bistvene značilnosti so sicer take kot v ostalih državah iz iste skupine, najsi gre za delež umrlih glede na skupno število prebivalstva, usodo judovske skupnosti ali občutek sramu in ponižanja. Tega sta dodatno stopnjevala visoko število delavcev na prisilnem delu v Nemškem rajhu ali razdelitev državnega ozemlja ter ohranitev (že tako) omejene suverenosti zgolj na gospodarsko manj pomembni tretjini države. In če smo že zgoraj omenili pomembno razliko glede strukture žrtev, saj je bila vojakov med njimi več kot tretjina, se je potrebno sedaj dotakniti še bolj določujoče. Kajpak vichyskega režima brez nemške invazije ne bi bilo, kot ne bi bilo niti drugih marionetnih tvorb po Evropi. Toda v celotnem nemškem sistemu satelitov sta se pri Pétainovi tretjini Francije mogoče najbolj povezovala zunanji (nemški) pristisk in notranji dvom v pravilnost poti porevolucijske francoske države, kakor je bilo razvidno navsezadnje iz maršalovega govora, v katerem je utemeljil kolaboracijo. Prepričanje, da je moč na podlagi razmerij po juniju 1940 res zgraditi drugačno, tradicionalnejšo Francijo, ki se je lahko morda naslanjalo na občutek odrinjenosti konservativno in katoliško usmerjenih Francozov v obnebu liberalne in v glavnem tudi antiklerikalne Tretje republike, je narekovalo tudi presenetljivo mero pristne podpore za Pétaina v prvih mesecih Vichyja (prim. Kundrus, 2017, zlasti 120–135; Hitchcock, 2015; Deák, 2017, 88–96). Prav tako ni bilo moč prezreti sodelovanja v režimu nekaterih vplivnih voditeljev iz časa diskreditirane republike na čelu z dvakratnim premierjem iz tridesetih let Pierrom Lavalom. Na drugi strani je bilo francosko odporiško gibanje najmočnejše v zahodni Evropi in mu je uspelo proti koncu vojne samemu osvoboditi znaten del ozemlja (gl. Deák, 2017, 175–199). Po osvoboditvi Pariza avgusta 1944 so posamezne komponente odpora tvorile hrbtenico de Gaullove vlade, ki je uspešno uveljavila svojo oblast. Predvsem komunistični in katoliški del odpora sta prerasla v najpomembnejši politični stranki zgodnjega povojnega obdobja, vodilne stranke iz predvojnega obdobja z izjemo socialistov pa si niso več zmogle povrniti nekdanjega položaja (Paetow, 2015; Nohlen & Stöver, 2010, 661–662; Nuhoğlu Soysal & Szakács, 2010; Mendes-France, 1959; Kyte, 1946).

Drugače kot v Skandinaviji se je spričo razsežnosti kolaboracije in moči odporniškega gibanja že v teku vojne razbesnel državljanski spopad. Po pregonu nemških okupacijskih sil pa je seveda vprašanje načina razčiščenja preteklih štirih let stopilo povsem v ospredje. V odnosu do kolaboracije so v Franciji v grobem sledili istim smernicam kot na severu Evrope, tudi kar zadeva poudarjeno javno kaznovanje »horizontalnih kolaborantk« (prim. Stargardt, 2015; Lowe, 2014, zlasti 181–190). Večje razsežnosti, čeprav sorazmerno še zdaleč ne takšnih kot na jugovzhodu celine, denimo v Sloveniji, je dobilo zunajsočno obračunavanje z dejanskimi ali domnevnimi nemškimi sodelavkami in sodelavci (pregledno Lowe, 2014, tabela na 174). Charles de Gaulle sam je poslal več simbolnih sporočil, tako s pomilostitvijo maršala Pétaina kot z za mnoge sporno zavrnitvijo slednje pri Robertu Brasillachu, ki je kolaboriral praktično samo s peresom (gl. Davies, 2010, 191–192). Generalovo nasprotovanje zamisli, da bi bila Četrta republika predvsem kopija Tretje, je doživelo nadgradnjo šele trinajst let po letu 1945. Tedaj se je dokončno pokazalo, da je, kar zadeva predvojni in povojni vpliv, Francija skupaj z Veliko Britanijo med poraženci druge svetovne vojne, saj je poskus ohranjanja kolonialnega imperija načel njeno notranje ravnotežje. Tretje republike je bilo z vzpostavitvijo Pete slednjič konec (prim. Paetow, 2015, 189).

Marsikatera iz Francije znana poteza je značilna za končevanje druge svetovne vojne v Italiji. V podoben položaj kot pri sosedih je apeninsko državo sčasoma pripeljala dinamika svetovnega spopada, izhodišče je bilo kajpak drugačno. Zato Italije ne moremo uvrstiti v isti koš s skandinavskima državama, Beneluksom in Francijo, četudi jo z njimi gotovo družijo razmeroma nizka stopnja človeškega in materialnega opustošenja v primerjavi z vzhodnejšimi deli celine, s katerimi sicer meji. *Differentia specifica* je dejstvo, da kot prva in po svojem »stažu« največ let vztrajajoča Hitlerjeva zaveznica uvaja tisto skupino dežel, ki so večino vojne prebile na strani Tretjega rajha (gl. zlasti Rodogno, 2015; Besier & Stokłosa, 2013, zlasti 89–94; prim. Milza, 2012, 760; še Pirjevec, 2016, 721 s.; Godeša, 2016). Za skoraj vse med njimi je značilna precej drugačna struktura smrtnih žrtev, ki so v evropskem merilu, kot rečeno, v glavnem še vedno zmerne. A v večini med njimi (razen Madžarske z izjemno številčno judovsko skupnostjo) število umrlih vojakov običajno kar precej presega civilne žrtve. Za civiliste so znala biti med vojno, kot ugotavlja denimo István Deák (2017, tukaj 158–160), prav mesta v okoljih, kjer so sodelovali z Nemci, a ohranili suverenost, najprijetnejši kraji na vsej celin. Zaključevanje spopada je razmere marsikje kajpak postavilo na glavo. Tako je potrebno tudi ude nemškega »stroja držav« razdeliti glede na to, kje so se znašli po koncu morije. Na eni strani ostaneta potem takem Italija in Finska, ki jima bi bilo morda smiselno pridružiti še Avstrijo, na drugi Romunija, Bolgarija in Madžarska.

Finska je sicer zaradi svojega sodelovanja pri nemškem napadu na Sovjetsko zvezo imela sorazmerno visoko število umrlih vojakov (do 100.000 ob manj kot treh milijonih predvojnih prebivalcev), toda uspel ji je zgleden, še najmanj boleč predčasni izstop iz vojne na nemški strani, medtem ko so Anglo-Američani Stalinu preprečili, da bi iz nje naredil Poljski podoben sovjetski satelit, kot si je želel (prim. Ueberschär & Müller, 2005, 16–24). Tako se znajdemo pravzaprav pred paradoksom, da jo je nemška zaveznica visoko na severu odnesla ob koncu vojne precej bolje kot prva

nemška žrtev, kjer o kakršni koli bližini zasedbenim oblastem ni moč govoriti (kot zlasti poudarja Applebaum, 2012). Toda na zahodu je spomin na sovjetsko invazijo na Finsko leta 1939 očitno še bil dovolj živ, da je priskrbel razumevanje za finski vstop v vojno na Hitlerjevi strani. Da je takšno razumevanje razkošje, je dokazal in v veliki meri še dokazuje zgled baltskih držav in zahodne Ukrajine, kjer sta zahodna javnost in precejšen del zgodovinopisja precej bolj pripravljena »odkupiti« nekdanji sovjetski in sedanji ruski prikaz začetnega zadovoljstva, celo navdušenja tamkaj, da so sovjetske okupatorje pregnali nemški (značilen zgled je spet Lowe, 2014). Enega od razlogov za različno obravnavo bi resda bilo mogoče najti v dejstvu, da so bile Litva, Latvija in zahodna Ukrajina med poglavitnimi prizorišči šoe, pri izvedbi katere je z različno mero zavzetosti sodelovalo tudi lokalno prebivalstvo, medtem ko je bila navzočnost Judov na Finskem veliko manjša in Hitler niti ni vztrajal pri njihovem uničenju (prim. pregledno Mertelsmann & Rahi-Tamm, 2008; Taagepera, 2009; Senn, 1982; Davies, 2010, 165–184; Deák, 2017, 132–135).

Podobno »srečo« kot Finska je imela Avstrija, kjer je pravzaprav že med vojno prevladala ocena o njej kot žrtvi in ne sosterilki nemških vojnih podvigov, kar ni bilo čisto samoumevno. Tako si je podobno kot severna kolegica zagotovilo vlogo nekakšnega medblokoveškega »tampona«, pot do katerega je v njenem primeru sicer vodila preko desetletnih »vic« pred obnovo popolne suverenosti. Struktura avstrijskih žrtev vojne je bila podobna italijanski, za mnogo višji odstotek glede na skupno število prebivalcev sta bila »zaslužna« neposredna avstrijska vključitev v Tretji rajh, kar je pomenilo, da so avstrijski vojaki sodelovali v vseh nemških operacijah med vojno, in približno 65.000 pomorjenih Judov (o Avstriji Ratkolb, 2015; za posamezne vidike prim. še Bajc, 2018, in Friš & Bajc, 2018).

Italijanska elita si je enako kot pozneje Finska pod pritiskom zavezniškega napredovanja poleti 1943 prizadevala za urejen izstop iz vojne, ki (vsaj v celoti) ni uspel. Nemčija je bila še v precej boljši kondiciji kot dobro leto zatem, poleg tega je bil pomen »prve zaveznice« bistveno večji (gl. recimo Bernecker, 2002, zlasti 294–296, 308–310). Končna posledica puča proti Mussoliniju je bil bistveno različen razvoj na severu in jugu države, pogosto brutalno nemško znašanje nad dovčerašnjimi zavezniškimi vojaki, ki so jim padli v roke, zločini nad civilnim prebivalstvom, kakršen je bil pokol v Ardeatinskih jamah, marionetni Mussolinijev režim s središčem v Saloju in preganjanje Judov pod nemško egido, ki je zamenjalo dotedanje protirasne zakone (slednji so bili v glavnem brez krvavih nasledkov; gl. Deák, 2017, 239–245; podrobneje De Felice, 1993, 463–486; Klinkhammer, 2007, 399–411; sodelovanje salojcev pri preganjanju še najbolj prepričljivo opiše Levis Sullam, 2015 in 2016). Položaj Judov se je dramatično poslabšal tudi na območjih, ki so bila dotlej pod italijansko zasedbo, denimo v Grčiji. Podobno kot v Franciji je razmah odporniškega gibanja ob sočasnem nadaljevanju in stopnjevanju nasilja domačih fašistov privedel, predvsem v severovzhodni Italiji, do prave državljanske vojne in zunajsodnih obračunavanj tudi še po koncu vojne v Evropi (pregledno Lowe, 2014, 293–302). Toda zakon o amnestiji, sprejet leta 1946 z bistvenim prispevkom komunističnega voditelja Palmira Togliattija, je sčasoma zmanjšal napetosti, četudi je bila kolateralna žrtev tega ključnega koraka k narodni pomiritvi verjetno soočenje z lastno

fašistično preteklostjo (prim. Kershaw, 2015, 495). Precejšnjo razdeljenost dežele kot posledico zadnjih dveh let vojne je potrdil plebiscit o usodi monarhije junija 1946, ki ga lahko med vsemi štirimi izvedenimi (če v to vrsto uvrstimo še jugoslovanske volitve v ustavodajno skupščino, po katerih je bila razglašena republika) šteujemo za najbolj poštenega. Vse pokrajine na severu so bile večinsko za razglasitev republike, celotna Italija južno od Rima za ohranitev savojske dinastije, kar je skupaj dalo nekaj več kot 54 odstotkov za republiko (Nohlen & Stöver, 2010, 1056). Italija je nato še dve leti nekako »visela« med blokoma podobno kot na vzhodu Češkoslovaška. Ko je ta v začetku leta 1948 dokončno zakorakala na pot sovjetskega satelita, je narasel pomen italijanskih parlamentarnih volitev isto leto. Po močnem angažiranju ZDA in tudi odločnem posegu papeža Pija XII. so krščanski demokrati osvojili absolutno parlamentarno večino, s čimer se je začela njihova več kot štiri desetletja trajajoča prevlada (prim. Kershaw, 2015, zlasti 495; podrobneje Carinz, 2016). Drugače kot v Franciji so vse do sredine sedemdesetih let stalno rasli komunisti (npr. De Luna, 2009; Milza, 2012, 802–815; Pons, 2006), a so bili v vlado prvič formalno vključeni šele člani njihove naslednice leta 1993 (prim. Nohlen & Stöver, 2010, 1035–1038).

## TIPI KONCEV NA VZHODU

Kot rečeno, je treba nemške zavezniške države, ki so se po drugi svetovni vojni znašle v vzhodnem bloku, obravnavati ločeno od Finske in Italije, ki sta imeli podoben položaj. Vse tri, Romunija, Madžarska in Bolgarija, so že precej pred koncem vojne poskušale sneti nevarni nemški ovratni obroč (gl. pregledno Kundrus, 2017, predvsem 175–197). Čeprav je to Romuniji uspelo samostojno, Bolgariji delno in Madžarski sploh ne, marveč so poskusi odmika od Hitlerja privedli do zaostritve nemškega pritiska in zamenjave režima na Madžarskem, je bila končna posledica v vseh treh primerih sovjetska okupacija ob koncu vojne (gl. zlasti Applebaum, 2012, pa tudi Swain & Swain, 2009, 30–56; Naimark, 2010; Koncilija, 2010; Fowkes, 2000). Seveda ne gre spregledati, da so celo na Madžarskem sovjetske vojake decembra 1944 sprejemali kot osvoboditelje, vendar se je kmalu izkazalo, da je šlo bolj ali manj samo za zamenjavo ovratnega obroča (Applebaum, 2012, tukaj predvsem 23 ss.). Predvsem v Bolgariji in Romuniji je vzpostavljanje satelitskega režima po sovjetskem okusu, čemur so anglosaški zavezniki le skromno ugovarjali, potegnili za seboj obsežen in brutalen fizični obračun s predstavniki predvojne elite. Njegove žrtve so postali številni vodilni predvojni politiki (Swain & Swain, 2009, 26–29, 32–37). V Bolgariji razsežnosti omenjenega obračunavanja bodejo še toliko bolj v oči z ozirom na sorazmerno majhno število medvojnih žrtev, ki je v evropskem merilu pravzaprav primerljivo samo s stanjem na Danskem in Norveškem.

Osnovna struktura umrlih med drugo svetovno vojno je bila v teh okoljih podobna italijanski in finski. Glavnino mrtvih so predstavljali vojaki, pri čemer je na bolgarske posebnosti najbolj vplivalo dejstvo, da Hitler z ozirom na prorusko razpoloženje v monarhiji Borisa III. ni terjal udeležbe države v vojni proti Sovjetski zvezi. Prav tako je Bolgarom ob Dancih in Fincih edinim v Evropi pod nacističnim vplivom uspelo ohraniti judovsko skupnost skoraj brez žrtev (če ne upoštevamo, seveda, žrtvovanih Judov iz zasedenih

delov Jugoslavije in Grčije; prim. Snyder, 2015, ali Raphael, 2011, 246–249). Po drugi strani je sistematično uničevanje judovske navzočnosti, ki se je na Madžarskem sicer začelo šele spomladi 1944, bistveno povečalo število civilnih in vseh žrtev v obeh drugih resda sprtih, a pod Hitlerjevo egido povezanih deželah.

Vse tri omenjene države so drugo svetovno vojno pričakale kot monarhije z avtoritarnimi režimi (prim. Jackson, 2015). Madžarska je bila razglašena za republiko že februarja 1946, potem ko je bila že od leta 1918 formalno brez kralja in je režim Ferencza Szálasiya monarhijo še bolj izvotlil (Swain & Swain, 2009, 51–52). Kralja Simeona II. je v Bolgariji septembra 1946 s skoraj 96 odstotki odplaval referendum, ki bi stežka obveljal za poštenega, čeprav je bila priljubljenost monarhije skromna (Nohlen & Stöver, 2010, 375). Drugače je bilo v Romuniji, kjer so morali celo Sovjeti upoštevati zasluge kralja Mihaela I., ki je bil obraz romunske zamenjave strani v vojni avgusta 1944. Zato so z ukinitvijo kraljevine čakali vse do konca leta 1947, ko so Mihaela končno prisilili k abdikaciji in v izgnanstvo (Swain & Swain, 2009, 36–37; Besier & Stoklosa, 2013, 313–315). Kar zadeva politični prostor, so si ga komunisti ob polni sovjetski podpori sorazmerno brez težav podredili na jugovzhodu, kjer so po uradnih podatkih z okvirom koalicije frontnih strank prepričljivo zmagali že na prvih volitvah, nato pa izločili še sopotnike, ki so jim v prvih letih še prepuščali pomembne vloge (brezobličnemu Petruju Grozi v Romuniji so recimo vse do smrti 1958 pustili položaj nominalnega šefa države). Omenjeno se jim je posrečilo ne glede na precej različen zgodovinsko pogojen odnos do Rusije v Bolgariji in Romuniji, verjetno zaradi zelo omejenega zanimanja Britancev in Američanov za ta del Evrope (Applebaum, 2012, 192–222). Na Madžarskem je bilo drugače. Zaradi večje pozornosti zahodnjakov je bilo potrebno demokratične procedure bolj upoštevati in pokazalo se je, da so v demokratičnih pogojih komunisti daleč od večine. Sceno so dokončno obvladali šele do leta 1949, ne da bi uradno sploh kdaj razpustili tedaj na papirju še obstoječe stranke (Nohlen & Stöver, 2010, 879–881). Z Madžarske je leta 1956 v obdobju vstaje proti sovjetski dominaciji prišel tudi najbolj dodelan, če ne edini poskus obnove večstrankarstva v štiridesetih letih pred letom 1989 (gl. Applebaum, 2012, 435 ss.).

V celoti gledano je bilo razdejanje leta 1945 daleč največje seveda v tistih delih na vzhodu in jugu Evrope, ki so se znašli pod neposredno nemško zasedbo. Celo tukaj so obstajale velike razlike. Ni, recimo, povsem lahko pojasniti povsem drugačnega značaja nemškega obvladovanja Češke in Poljske. Kljub večinsko slovanskemu prebivalstvu je sodil marca 1939 vzpostavljeni protektorat Češka in Moravska med območja, kjer je bilo življenje vso drugo svetovno vojno dokaj znosno (Deák, 2017, 60 ss.; Kundrus, 2017, 42 ss.). Človek bi skoraj rekel, da so tukaj gospodarski premisleki premagali rasistično ideologijo. Dejansko je razvita češka industrija neumorno oskrbovala nemški vojaški stroj vse do bridkega konca. V zameno je Čehom ostalo nekaj ostankov suverenosti vključno s predsednikom in predsednikom vlade, čeprav je bil eden od premierjev med vojno zaradi stikov z vlado v izgnanstvu ustreljen. Tudi odpornišstvo se je zares razmahnilo šele v zadnjih vzdihljajih vojne, kar je posredno prispevalo k omejevanju človeških in materialnih izgub (Balcar, 2015). Z okupiranimi okolji na zahodu je protektorat povezovalo, da je nemška zasedba ustvarila močan občutek ponižanja, okrepljenega s spominom na paradigmatično nacistično grozodejstvo (v tem primeru izbris Lidic), kot na Nizozemskem ali v Franciji

(Balcar, 2015). Prav tako so civilne žrtve vojne daleč presegale vojaške, med njimi pa so izjemno visok odstotek predstavljali Judje. »Uspešnost« njihovega uničevanja se je lahko tako v protektoratu kot v slovaški marionetni tvorbi merilo s tisto bolj na vzhodu (prim. Snyder, 2015). Na Slovaškem se je odpor vrhu tega razmahnil prej, že pozno poleti 1944, vendar ni bistveno vplival na dinamiko zadnjih vojnih mesecev (Kershaw, 2015, 337).

Osvoboditev maja 1945 je obe (oziroma vse tri) med vojno ločeni entitete postavil pred nekaj ključnih problemov. Eden je bil usoda velike nemške (in na Slovaškem še madžarske) skupnosti. Odločitev o izgonu sudetskih Nemcev je poenotila češko družbo in dobila blagoslov zaveznikov, medtem ko se je Sovjetska zveza uprla podobnemu ravnanju z večino slovaških Madžarov, saj je Madžarsko že štela v svojo sfero (pregledno Lowe, 2014, 145–153). Drugo vprašanje je bila politična prihodnost. Če so se skoraj vse stranke (pred vojno ključnim agrarcem so Sovjeti preprečili že sodelovanje na prvih volitvah) strinjale o tem, da mora biti bodoča pot države nekakšen socializem, s čimer niso bili tako daleč od zahodnoevropskih trendov tistega obdobja, seveda nikakor niso vse pristajale na sovjetsko in komunistično dominacijo (Balcar, 2015, 48). Zanimanje zahodnih zaveznikov za gospodarsko najrazvitejšo slovansko državo je bilo primerljivo s tistim za Madžarsko (in Jugoslavijo), toda na koncu razplet ni bil nič drugačen kot v zgoraj omenjenih delih srednje in vzhodne Evrope. Češkoslovaški komunisti so se lahko celo pohvalili, da so na res demokratičnih volitvah dosegli bržkone najvišji odstotek v Evropi (38 odstotkov, a bistveno več na Češkem), in prave opozicijske stranke se nikoli niso znebile dušičnega objema »koalicije« z njimi, enako kot na Madžarskem (prim. Swain & Swain, 2009, 47–49). Zato je verjetno treba pritrditi raziskovalcem, ki so mnenja, da povojna usoda države ni bila odprta do februarja 1948 in komunističnega »udara«, temveč je bila zapečatená že vsaj leta 1946, ko so komunisti dosegli prevlado v vladi (kot trdi Balcar, 2015, predvsem 57–58).

Poljska, Litva, Latvija in Estonija, kot smo nakazali zgoraj, po vojni pravzaprav niso imele niti trohice izbire. Ne glede na to, da so bile že v izhodišču žrtve sovjetsko-nemškega dogovora, so jih Britanci in Američani samim sebi prepustili že vsaj takrat, ko so odprte druge fronte proti Nemčiji odložili do pomladi 1944, ali bolj verjetno že, ko so Sovjetski zvezi dovolili obdržati pridobitve iz kupčije s Hitlerjem (prim. Ueberschär & Müller, 2005, 16 ss.). Vse, česar so se še nadejali predvsem Poljaki, je bilo bolj plod slepilnih manevrov kot česa drugega. Predvsem primer Poljske je tako upravičeno obveljal za najvidnejši madež v vojni kartoteki zahodnih zaveznikov, saj ji ob ozemeljskem skrčenju niso uspeli ali hoteli zagotoviti niti »finske rešitve«.

Baltske države in Poljsko povezuje več značilnosti. Prva in najopaznejša je izjemno visok odstotek izgube prebivalstva, ki razen v Estoniji precej presega deset odstotkov glede na predvojno stanje. To gre na rovaš dolgotrajne in dvojne okupacije, sovjetske in nemške. Drugi pomemben dejavnik sta pomen predvojnih judovskih skupnosti in sistematičnost njihovega uničenja, ki je bila na Poljskem kot državi z največjim številom Judov v predvojni Evropi največja, v Litvi in Latviji pa ni veliko zaostajala (prim. Snyder, 2015). Sodelovanje lokalnega prebivalstva v šoi, predvsem v baltskih državah, se je izjemno negativno odrazilo na povojno razumevanje položaja teh dežel pod sovjetsko zasedbo ali v vazalnem odnosu do Sovjetske zveze, kakor smo že omenili (gl. Davies,



2010, 165–184). Skromna navzočnost Judov v Estoniji razloži tudi relativno nižji delež človeških izgub tam. Na Poljskem in v Litvi predstavljajo judovske žrtve po nekaterih ocenah namreč skoraj polovico vseh.

Nadaljnji in bistveni vidik okupacije Poljske je dejstvo, da je bila v nemških očeh drugače kot razkosanje Češkoslovaške razumljena kot prva faza prodora na vzhod v okviru »velike rasne vojne«, kar pomeni, da je bila ne le Judom, marveč tudi Poljakom odkazana zelo temna prihodnost. V praksi je omenjeno pomenilo razmah nebrzdanega nasilja, uničenje vsakršnih sledov državne suverenosti (tudi v Generalnem guverneratu, ki je bil drugače kot češki protektorat pod nemškim vodstvom), sistematično izkoreninjanje poljskega jezika in kulture, ne nazadnje tudi skrčenje manevrskega prostora za vsakršno višjo obliko sodelovanja z zasedbenimi oblastmi, ki bi presegala raven boja za preživetje (gl. Kundrus, 2017, 74–92). Iz tega sta vzknila tako sodelovanje poljske vojske v tujini v zavezniških vojaških operacijah kot odpor doma, ki pa kljub mednarodnemu ugledu seveda ni mogel preseči pomena barantanja Anglo-Američanov s Sovjeti in Stalinovih načrtov, ki niso predvidevali le Sovjetski zvezi naklonjene, temveč tudi komunistično Poljsko (Besier & Stokłosa, 2013, 286–289; Cienciala, 2009). Drugačen značaj vojne na Poljskem z nemškega vidika kaže navsezadnje popolno uničenje Varšave še v začetku leta 1945, ki v primeru Pariza in Prage ni prišlo v poštev (prim. Kundrus, 2017). Nekoliko boljše »rasno izhodišče« Litovcev in Latvijcev v očeh nemških ideologov je v veliki meri uravnotežilo in za visoke izgube poskrbelo sovjetsko okupacijsko nasilje tako ob zasedbi obeh držav leta 1940 kot potem, ko so Sovjeti leta 1944 kot okupatorji spet zamenjali Nemce (prim. Besier & Stokłosa, 2013, 73–76).

Kot zadnji dejavnik hudega opustošenja v omenjenih treh (oziroma štirih) državah je potrebno navesti še gverilsko nadaljevanje protisovjetskega in protikomunističnega odpora, ki se je ponekod nadaljeval še globoko v petdeseta leta, medtem ko so posamezni protikomunistični partizani na svojih »položajih« vztrajali še bistveno dlje (pregledno Lowe, 2014, 351–368; Service, 2012; Spaulding, 2009). Na Poljskem se je vsemu pridružila še majhna državljanska vojna z ekscesnimi izbruhi nasilja med Poljaki in Ukrajinci na jugovzhodu Poljske, ki je bila odmev množičnih pokolov Poljakov v Voliniji, ki so jih med vojno zakrivali ukrajinski nacionalisti. Nazadnje se je končalo z bolj ali manj nasilno preselitvijo populacije t. i. Lemkov na novo pridobljena poljska ozemlja v nekdanji vzhodni Prusiji (prim. zlasti Snyder, 2003 in 2010).

Latvija, Litva in Estonija so po vojni ostale zasedena ozemlja brez lastne suverenosti. Tudi suverenosti Poljske kot sovjetskega satelita seveda ne kaže precenjevati. Stalin v svoji neposredni sosesčini ni resno razmišljal niti o ten, da bi poskusil s svobodnimi volitvami kot na Madžarskem ali Češkoslovaškem. Tudi koalicijska vlada je imela še največ skupnih točk s podobno jugoslovansko, kar pomeni, da je bil vpliv nekdanjega premierja Mikołajczyka skromen (gl. Applebaum, 2012, zlasti 192 ss.). Vrhu tega je sovjetskim varovancem iz nekdanjega Lublinskega komiteja šla na roko precejšnja enotnost Poljakov glede obračuna z Nemci in njihovega izгона z novo priključenih ozemelj (prim. Zaremba, 2015), ki so bila prej





*Sl. 1. Stari de Varšave na koncu vojne (Wikimedia Commons).*

del Nemčije. Del predvojne politične elite celo na ločitev vzhodne Poljske ni gledal negativno, ker se je že prej poigraval z mislijo o etnično homogeni državi (prim. Snyder, 2003). Tu so komunisti vsekakor uspešno zajahali konja nacionalizma, kar v zgodovini komunističnih režimov v Evropi ni bila redkost vse do Todorja Živkova in Slobodana Miloševića v osemdesetih letih 20. stoletja. Pri vprašanju nemškega življa je v isti rog pihal celo poljski primas Avgust Józef Hlond, ki si je s hitenjem z versko reorganizacijo nemških vzhodnih ozemelj nakopal (sicer precej brezzobo) kritiko Svetega sedeža (prim. o odnosu do Nemcev na Poljskem po vojni Lowe, 2014, 154–163). Podobno kot na Češkoslovaškem so bil tudi pri sosedih precej priljubljeni posamezni elementi socialističnega programa, v prvi vrsti agrarna reforma in poddržavljenje velikih podjetij, tako da je celo takratni podpredsednik poljske vlade Stanisław Mikołajczyk zagovarjal »da« kot odgovor na ustrezno vprašanje na referendumu leta 1946, s katerim so Sovjeti in njihovi poljski zavezniki skušali preveriti podporo novemu režimu. Vse omenjeno je olajšalo vzpostavitev komunistične prevlade, a še kljub temu je bilo na referendumu in na volitvah, ki so jih Sovjeti odložili v leto 1947, verjetno potrebnega več prirejanja kot celo v Romuniji (prim. Applebaum, 2012). Poleg tega je s Katoliško cerkvijo na Poljskem tudi za-

radi njene medvojne mučeniške vloge ostala tista institucionalna sila, ki je bila v vsem vzhodnem bloku z Jugoslavijo vred daleč največji organizirani izziv sovjetski in komunistični prevladi. Pri tem je resda potrebno upoštevati utemeljeno mnenje Adama Michnika, da je poljska Cerkev pričakovala dolgo obstojnost sovjetskega planetarnega sistema, zato seveda ni ves čas delovala opozicijsko, marveč je z oblastniki sklepala številne kompromise (prim. Sebestyen, 2010, 104–105; gl. tudi Maver & Ravnikar, 2017, 794).

Nekoliko presenetljivo je potrebno najbolj prizadeti vzhodnoevropski skupini držav, ko razmišljamo o epilogih druge svetovne vojne, pridružiti Grčijo (in Jugoslavijo, o kateri bomo spregovorili posebej). Vloga evropske »zibelke civilizacije« te države ni obvarovala pred tem, da bi Nemci z njo ravnali drugače kot z večino v njihovi optiki manjvrednih slovanskih. Podobno kot Poljsko in Jugoslavijo jo je doletelo razkosanje med tri okupatorje, od katerih so bili, spet kot v Jugoslaviji, Nemci najbolj nasilni. Domači kolaboracionistični režim, ki so ga vzpostavili v Atenah, je bil še najbolj podoben Nedičevemu v Srbiji in je bil lahko samo statist pri brezobzirnem nemškem izkoriščanju. Natančno oceno števila smrtnih žrtev otežujejo nasprotujoča mnenja o tem, koliko smrti je povzročilo glavno »orožje« nemških zasedbenih oblasti, zaseganje živeža do skrajnih meja in s tem množična lakota (o Grčiji med vojno v primerjalni perspektivi gl. zlasti Minehan, 2006, *passim*; prim. še Lowe, 2014, 309–314; Kershaw, 2015, 392). Povsem »poljski« je tudi delež grških (pretežno sefardskih) Judov, ki ni preživel druge svetovne vojne. Prej cvetoča skupnost v Solunu sodi recimo med najbolj zdesetkane v Evropi. Brezizhodnost okupacijskih režimov, od katerih je bil enako kot v Jugoslaviji še najznosnejši italijanski, je narekoval vznik odporiških gibanj, ki pa so se že kmalu razcepila tudi pod vtisom predvojnih delitev v Grčiji, ki so izhajale zlasti iz dogajanja po prvi svetovni vojni (prim. pregledno Kranjc, 2015, in Minehan, 2006). A nazadnje so se na eni strani znašli konservativni in liberalni republikanci in monarhisti, na drugi strani levičarske skupine pod vodstvom komunistov, ki so bile med odporniki vplivnejše. Že med vojno je ob boju proti okupatorjem prišlo do državljanskega spopada, ki je prvi vrhunec dosegel po nemškem umiku jeseni 1944 (Minehan, 2006). A drugače kot drugod na jugovzhodu Evrope je Stalin pobudo skoraj povsem prepustil Britancem (in Američanom). O tem so pričali že »decembrski dogodki« leta 1944, ko je prišlo do spopadov med nekdanjo levičarsko odporiško vojsko in Britanci. Leta 1946 se je državljanska vojna razmahnila. Komunisti so računali na podporo Sovjetske zveze in Jugoslavije, njihovi konservativni nasprotniki so se zbrali okrog ideje monarhije in dobili podporo Velike Britanije ter vse bolj ZDA. Slednja se je izkazala za odločilno, ravno tako pomembno je bilo, da je Stalin spoštoval dogovor z zahodnimi zavezniki, da se se ne bo pritikal Grčije. Komunisti so bili do leta 1949 poraženi, Jugoslavija je sprejela veliko beguncev slovanskega (makedonskega) porekla, ki so nadpovprečno podpirali poraženo stran (gl. Lowe, 2014, 315–327; Kershaw, 2015, zlasti 511–512). Vmes je verjetno ne povsem pošten plebiscit omogočil vrnitev kralja Jurija II. v Grčijo (Nohlen & Stöver, 2010, 838). Posledica rezultata državljanske vojne je bila prevlada konservativnih in desnih sil

v Grčiji v obdobju po 1949, čeprav drugače kot v Španiji in na Portugalskem vsaj v omejeno demokratičnem okviru. A ko je leta 1967 grozila zmaga leveice na volitvah, je vojska še izvedla državni udar. Socialisti so prvič prišli na oblast leta 1981 (prim. recimo Besier & Stokłosa, 2013, 204–205).

## UMESTITEV JUGOSLAVIJE IN SLOVENIJE

Mnenje, da predstavlja Jugoslavija, kar zadeva zaplet in razplet druge svetovne vojne, »Evropo v malem«, ni novo (že z naslovom poglavja ga izraža Lowe, 2014, tukaj 265). Na njenem ozemlju so se odvijali tako rekoč vsi doslej opisani scenariji z izjemo najugodnejšega danskega ali bolgarskega (za pregleda dogajanja v Jugoslaviji kot celoti med drugo svetovno vojno prim. v prvi vrsti Tomasevich, 2001, in Pavlowitch, 2008; gl. tudi Kranjc, 2015). Za nazaj je moč vsekakor zapisati, da je imel knez Pavel verjetno prav, ko je skušal svojo deželo ohraniti čim dlje od vojne vihre kar najdlje časa (prim. v zvezi s tem zlasti Blažič, 1990). Seveda pa je vprašanje, kako dolgo bi Hitler tudi brez v evropskem pomenu simbolno morda pomembnega, a za nadaljnji razvoj neposrečenega puča 27. marca 1941 prizanašal balkanski kraljevini kot izraziti versajski tvorbi (gl. za sodobno izredno pozitivno vrednotenje puča Godeša, 2011, zlasti 158–170). Drugo vprašanje je, kaj bi dolgo vztrajanje ob nemškem boku pomenilo za povojno podobo dežele, četudi bi bolgarski in celo romunski primer dala misliti, da bi bilo vsaj medvojnih žrtev precej manj.

Tako pa se je dinamika vojne med posameznimi sestavnimi deli kraljevine dokaj razlikovala. Na razmere ob koncu vojne in takoj po njem je vplivalo nekaj dejavnikov. Prvi je bilo razkosanje kot v Grčiji, drugi dejstvo, da so nemške zasedbene oblasti ponekod, predvsem na slovenskem Štajerskem in Gorenjskem, okupacijsko politiko zastavile izrazito v okviru »rasne vojne« (prim. Repe, 2015 in 2016; Čepič, Guštin & Troha, 2017). Podobno protislovanski in z ravnanjem na zahodu celine neprimerljiv je bil njihov odnos do Srbije, kjer so vzpostavili grškemu podobni precej nemočni kolaboracionistični režim, ki kljub pomenu srbskega rudnega bogastva za Nemce niti približno ni dosegel možnosti za razmeroma mirno življenje kot tisti v češkem protektoratu, pač pa je lahko le neznatno blažil izrazito represivno in krvoločno nemško politiko (gl. zlasti Pavlowitch, 2008, predvsem 51–56). Naslednji ključni dejavnik je okoliščina, da lahko obvelja Neodvisna država Hrvaška (NDH) za verjetno najmanj posrečeno nemško (in italijansko) marionetno tvorbo med vojno. Nemci tukaj namreč niso sledili svoji splošni usmeritvi, da se pri snovanju politične kolaboracije ne opirajo na svoje fanatične občudovalce, temveč na predvojne elite. Po Mačkovih zavrnitvi v primeru NDH tega niso poskušali, odločitev za Paveličevo obrobno gibanje pa je imela za Jugoslavijo v celoti katastrofalne posledice (prim. Pavlowitch, 2008, zlasti 22–49; Tomasevich, 2001, poglavja 6–11). Mislimo, da ni pretirana ocena, da je prav genocidna protisrbska politika marionetnega režima v Zagrebu predvsem v začetnem obdobju predstavljala ključno netivo za splošno posurovanje spopadov v osrednjih delih države in narekovala njihovo dinamiko vse do konca vojne, bila pa je tudi priročno opravičilo za številne povojne pokole. Končno

je potrebno izpostaviti različno ostrino okupacijskih režimov. Sorazmerno milejša bolgarski in italijanski sta prinesla z ozirom na epilog povsem drugačne posledice. Medtem ko je bil jugoslovanski del Makedonije, če odmislimo izginotje judovske skupnosti, sorazmerno malo prizadet (prim. Žerjavić, 1989, 40–41), je začetna prizanesljivost Italijanov v Črni gori in Ljubljanski pokrajini pomembno prispevala k razbohotenju nasilja komunističnih odporikov tudi nad domačim prebivalstvom in h kasnejšemu razmahu državljanskega spopada (za Črno goro prim. Pavlowitch, 2008, 72 ss., za Slovenijo zdaj predvsem Repe, 2015, in Čepič, Guštin & Troha, 2017; za posamezne vidike prim. še Prunk, 2017; Kladnik, 2016, zlasti 349–350; Ivešić, 2013 in 2017; Maver, 2016). Seveda je brezizhodni položaj v Jugoslaviji kot celoti enako kot v Grčiji narekoval nastanek razvejanega odporniškega gibanja različnih predznakov, a se je tisto pod komunističnim vodstvom vsaj zunaj Srbije najbolj uveljavilo in doseglo med vsemi evropskimi največje zunanje uspehe. Ne glede na to je ob koncu vojne dele države Nemcem iztrgala Rdeča armada, ki je imela med drugim ključno vlogo pri osvoboditvi Beograda oktobra 1944 (prim. Pavlowitch, 2008, predvsem 230 ss.; Repe, 2015; o posameznih vidikih za slovensko ozemlje še Majstorović, 2016; Perovšek, 2016; Kerec, 2016). Povojna usoda države je bila odločena sorazmerno zgodaj, saj že koalicijska vlada Tita in Šubašića, ki je mandat nastopila 7. marca 1945, ni puščala veliko dvomov o nadaljnji smeri dogajanja (gl. zlasti Vodusek Starič, 1992). Toda pred vrati je bilo še sklepno dejanje številnih državljanskih spopadov, ki je zlasti v Črni gori, Sloveniji in na Hrvaškem v zadnjih mesecih morije ter takoj po njej dramatično zvišal število žrtev vojne. Za »evropski« značaj medvojne dogajanja v Jugoslaviji je značilno, da so boji potekali še skoraj teden dni po nemški kapitulaciji, medtem ko poznejši gverilski protikomunistični odpor ni dosegel enakih razsežnosti kot ob Baltiku (prim. recimo Premk, 2005; Čoh Kladnik, 2010).

Dogajanje v slovenskem prostoru med drugo svetovno vojno in s tem kajpak njegov epilog sodi v sklop kompleksnega evropskega okvira. Vendar so nanj poleg določnic, značilnih za vse med vojno prizadete dele stare celine, vplivale še posebne jugoslovanske in slovenske okoliščine. Dve oteževalni okoliščini sta se odrazili izrazito negativno in sta zaslužni za *differentia specifica* najprej jugoslovanskega, potem pa slovenskega razvoja. Prvo je dejstvo, da sodi večina slovenskega etničnega ozemlja med redka evropska območja, kjer je prišlo do avtohtone vzpostavitve komunističnega sistema, se pravi takega, ki ga ne bi vsilila šele sovjetska okupacija (v evropskem okviru to ob Jugoslaviji velja praktično samo še za Sovjetsko zvezo in Albanijo z jugoslovansko pomočjo). Druga je narava same okupacije. V Kraljevino Jugoslavijo vključeni del slovenskega etničnega ozemlja je še sam kljub svoji majhnosti doživel komaj predstavljivo razkosanje med tri okupatorje. Manjše območje si je priključila tudi NDH. Zaradi značaja okupacije ta med Slovenci ni mogla najti zagovornikov, zaradi usmerjenosti predvojne politične in družbene elite pa tudi ni bilo veliko pogojev za njeno resno bližino zlasti z nacionalsocialistično ideologijo okupatorjev (prim. Hančič, 2015, 15–28, in Griesser Pečar, 2005b; drugače Godeša, 2011).

Nobenega dvoma ni, da je prav tako izpeljana okupacija, ki ni puščala praktično nobenega smiselnega prostora za avtonomen razvoj slovenskega naroda in je poleg tega še nadgradila izkušnjo razkosanosti etničnega ozemlja v obdobju med svetovnimi vojnami, predstavljala sprožilni moment vsega nadaljnjega dogajanja, ki je vrhunec doseglo ob koncu vojne. Ne gre sicer podcenjevati konfliktnega potenciala zaostrovanja nasprotij med posameznimi političnimi tabori v tridesetih letih 20. stoletja, v nekaterih potezah podobnega razmeram v Španiji v približno istem časovnem obdobju (prim. pregledno Repe, 2015 in 2017, in Griesser Pečar, 2005b; gl. še Godeša, 2011, ali Ivešić, 2013). Pri tem se je na robovih političnega prostora oglašala tudi pripravljenost na poseganje po nasilju. Po drugi strani se je starim trenjem med katoliškim političnim taborom in liberalci in novejšim med političnima desnico in levico pridružil še vse globlji razkol v katoliškem političnem taboru, ki je bil v vsaj približno demokratičnih okoliščinah že od začetka 20. stoletja na Slovenskem nedvomno večinski. Če so se mnogi znotraj njega navduševali nad avtoritarnimi odgovori na krizo parlamentarne demokracije v Evropi, zlasti nad Salazarjevo Novo ali Dollfussovo stanovsko državo v Avstriji, se je katoliška levica vse bolj oklepala marksizma in sodelovala s komunisti (prim. zlasti Godeša, 2011, in Pirc, 1997, ter zadevna mesta v Nadrah, 2010, zlasti 170–175).

Na podlagi doslej zapisanega je potrebno presojati visoke izgube slovenskega prebivalstva v drugi svetovni vojni in takoj po njej. S skoraj 100.000 uradno popisanimi smrtnimi žrtvami, kar med nekaj manj kot 1,5 milijona predvojnega prebivalstva predstavlja slabih sedem odstotkov, se slovensko ozemlje prišteva med zaradi druge svetovne vojne bolj prizadeta v Evropi (za analizo izgub prim. Čepič, Guštin & Troha, 2017, 425 ss.; glej tudi Tominsek Čehulič & Deželak Barič, 2016). Dejstvo, da je delež žrtev primerljiv s tistim v Avstriji ali na Madžarskem, kjer je na njegovo višino vplivalo predvsem zdesetkanje znatnih judovskih skupnosti v okviru šoe, dokazuje, da glavnina žrtev ni umrla zgolj zaradi – ponekod sicer zelo krutega – okupacijskega režima. Od tod ni daleč do spoznanja, da je za velik del žrtev odgovorna državljanska vojna Slovencev proti Slovincem (že po najkonservativnejši oceni na podlagi doslej zbranih podatkov je ta delež presegal četrtno vseh). Za njen izbruh je zelo zaslužen način, na katerega je Komunistična partija organizirala odpor proti okupaciji, ki ga je dosledno povezovala z revolucijo (tukaj prim. analizo pri Movrin, 2014).

Poudariti je potrebno tudi, da se je odpor pod komunističnim vodstvom najbolj razmahnil na območju pod italijansko okupacijo, kjer je bil okupacijski režim najmilejši, na ozemlju pod prevlado Nemcev, kjer so brutalni raznarodovalni ukrepi dejansko ogrozili obstoj slovenskega naroda, pa je bil vse do leta 1944 precej neizrazit. S tem v zvezi je potrebno pomembno vlogo za dinamiko konca druge svetovne vojne v Sloveniji pripisati zgodnji monopolizaciji odpora proti okupaciji že jeseni 1941 (prim. Griesser Pečar, 2005b). Res pa je, da je tradicionalni tabor s predvojno elito, ki je ostala v domovini, odločilno zamudil z uresničevanjem svojih zamisli o različnih ravneh odpora proti okupaciji, zaradi česar je gotovo zapravil zaupanje dobršnega dela Slovencev in odprl prostor razmeroma brezbriznemu odno-



su do sistematičnega obračuna s predstavniki te elite (kar zlasti izpostavlja Kranjc, 2014). Resno je pri tem potrebno jemati tudi željo številnih Slovencev in Slovenk, da povojne razmere ne bi bile enake kot pred vojno, kar so bila plodna tla za začetke revolucije in kar se kaže tudi v povojnih političnih programih tako na zahodu kot vzhodu celine, kot je bilo razvidno. Edvard Kocbek je denimo po našem mnenju kar upravičeno poudarjal, da so si ljudje želeli predvsem agrarne reforme in ločitve Cerkve od države (gl. Kocbek, 2004, *passim*).

V tovrstnih neugodnih okoliščinah je večino slovenskega prebivalstva šokiral še prej povsem nepredstavljen val terorja, ki je spremljal začetek komunističnega boja, ki je formalno veljal okupatorju.

Na kasnejše vrednotenje vojaškega odziva tradicionalnega tabora na komunistično revolucijo ni izredno negativno vplivalo le, da se je ta po vojaško pomoč zatekel k okupatorjem, marveč še zlasti, da je s približevanjem konca vojne na zunaj in z nekaterimi simbolnimi dejanji pridobival vse bolj kolaboracionističen videz, kar je propaganda nasprotnikov še potencirala in spretno izkoristila (oboje upravičeno poudarja Hančič, 2015, 28; gl. o domobranstvu ob koncu vojne še Kladnik, 2016).

Zmaga komunističnega tabora je bila ob koncu vojne popolna (o zaključnih bojih gl. poleg splošnih prikazov pri Repe, 2015, in Čepič, Guštin & Troha, 2017, še Torkar, 2016). Katastrofalnim izgubam, ki so predvojne strukture povsem obglavile in jim s pobojem približno 13.000 vrnjenih domobrancev odvzele najvitalnejši del, se je pridružil množični beg, med drugim elite, politikov, profesorjev, duhovnikov, pravnikov, v tujino o posledicah vojne v Sloveniji prim. ob že navedenih splošnejših delih za posamezne vidike še Deželak Barič, 2016; Griesser Pečar, 2016; Ferenc, 2017; tudi Rahten, 2014, in Friš & Hazemali, 2017, zlasti 807 s.; glede posledic na obrobju oziroma Primorskem in v Istri (Lampe, 2017; Bajc & Lampe, 2017; Pirjevec, Troha, Bajc, Dukovski & Franzinetti, 2012; Verginella, 2008, 115–124).

Dobro si lahko razmere na območju, kjer je državljanski spopad že leta 1942 divjal s polno močjo, ponazorimo z nekaj dnevniškimi vpisi v Črnomlju v Beli krajini delujočega duhovnika križniškega reda patra Alojzija Žabkarja (1909–1983), ki so mu Italijani sicer rekli *cappellano rosso* (rdeči kaplan), vendar bi ga spričo njegovih zabeležk težko označili za navijača zgolj ene strani. V nadaljevanju navajamo odlomke njegovega dnevnika iz novembra in decembra 1942. Prvi vpisi se nanašajo na razmere, ko so Črnomelj obvladovale protirevolucionarne enote, drugi poročajo o partizanskem napadu na postojanko vaških straž na Suhorju pri Metliki konec novembra 1942.

13. novembra. – Danes popoldne so prišle v Črnomelj 'Vaške straže' ali 'Legija smrti' ali kot jih ljudstvo imenuje – bela garda. So v vseh mogočih uniformah, močni, postavni fantje. Ljudstvo jih gleda in se jim čudi.

14. novembra. – Novica, da so belogardisti ulovili tri partizane – tajnika Šetino, Janka Zimmermanna in kmeta Janeza Pezdirca. Silno razburjenje, zabavljanje in blatenje.

*15. novembra – Martinova nedelja, ki v Črnomlju ne bo zlepa pozabljena: ob enajstih so pri pokopališču v Vojni vasi ustrelili one tri moše in jih ob petih tam pokopali. Dekan Bitner jim je smel dati samo odvezo in potem so jih karabinjerji odpeljali z dvema kordonoma vojakov v globoko Opetovo drago v Vojni vasi. Strašen prizor! Nikamor iz hiše ne pojdem – ljudstvo krivi farje: ne bomo več šli v cerkev itd. Naval na pisarno gospoda dekana: same ženske s prošnjami. [...] Lov na partizane. (Žabkar, 1991, 59–61.)*

Že konec istega meseca je sledil nov zapis o izbruhu nasilja z drugačnim predznakom:

*28. novembra. Šola cel dan. Napad na postojanko legionarjev na Suhorju. Likvidirali so jo, okoli sto fantov mrtvih. Borili so se od sedmih zvečer do sedmih zjutraj. Vaščani so jih izdali. Partizani so najprej zavzeli zvonik in šolo, potem so z granatami obmetavali farovž in ga zažgali. [...] Sta komandant Iztok in Norbert Klement ujeta ali sta padla?*

*29. novembra. [...] Vesti s Suhorja so vedno bolj grozne: 700 slovenskih partizanov, 900 Kordunašev – Hrvatov.*

*30. novembra. Suhor: mrtvih okrog sto, tudi štab komande. Teolog Tone Šuklje padel. Čudno obnašanje Metličanov do zasedbenih oblasti: častnike vabijo na večerje. Neka Vikica Amon je tri dni prej vedela za napad na Suhor. [...]*

*14. decembra. [...] Metliški p. Ciril na obisku: podrobnosti iz suhorske tragedije, za katero nosi odgovornost metliška jara gospoda. Hudič naj vzame vse tiste barabe, ki lezejo enim in drugim v rit. Slovenski narod jih bo izpljunil. Prošt (metliški) Alfonz se je umaknil v Ljubljano – težko stališče ima in ljudje ga kolnejo. Da, da, Metlika – eno leto pa sem je bil sit. (Žabkar, 1991, 61–63).*

Vsekakor sodi konec druge svetovne vojne na Slovenskem zaradi poteka vojaških operacij in razpletanja državlanskega spopada, ki sicer nikakor ni prizadel vseh delov slovenskega ozemlja enako, čeprav je revolucionarni obračun z opozicijo pozneje povsod sledil enakim osnovnim vzorcem (kot kažejo mdr. ugotovitve pri Hančič, 2011; Podbersič, 2011; Mikola, 2014), med kompleksnejše tako v jugoslovanskem kot v evropskem merilu. Na pozitivni strani je – za slovenski narod – vsekakor pojav LR Slovenije kot zaključene ozemeljske celote, ki pridobi znaten del ozemlja od Italije in na ta način v svojih okvirih združi bistveno več Sloenk in Slovencev kot nekdanja Dravska banovina. Na negativni strani so dolga desetletja komunistične prevlade in skoraj popolno institucionalno obglavljenje vsakršne opozicije. Tudi zgodovinsko sicer vplivna Katoliška cerkev zaradi nasičenosti številnih z njenim monopolom v minulih stoletjih, premočne predvojne navezave na katoliško politično stranko in tudi medvojnega ravnanja, ki že v začetku ni zadovoljilo pričakovanj zaradi okupacije in razkosanja ponižanih Sloenk in Slovencev po vsaj simbolnih znamenjih kljubovanja, ni uživala niti približno takega ugleda kot na Poljskem ali že na sosednjem Hrvaškem (prim. Griesser Pečar, 2005a in 2016; Maver & Ravnikar, 2017). Res pa ji je lokalna komunistična oblast odmerjala hkrati precej ožje institu-



cionalne okvirje, kot so bili tisti v južnejši republiki. Podobno je veljalo pravzaprav za večino izrazov intelektualne opozicije.

## SKLEP

Na preteklih nekaj straneh je postalo jasno, da je druga svetovna vojna sicer povsod po Evropi pustila precejšnje duhovno in v veliki meri tudi moralno razdejnanje, da pa so bili obrazi njenih koncev, kar zadeva človeške in materialne izgube, precej različni. Izstopi seveda glavna ločnica med zahodom in vzhodom celine, kjer lahko mejo potegnemo nekje pri Italiji. Najmanj prizadete so bile med žrtvami nemške zasedbe skandinavske države in države Beneluksa. Tam je ponekod uspela celo rešitev judovske skupnosti. Judje so tudi sicer imeli na zahodu veliko več možnosti za preživetje kot na vzhodu.

Razlike so se pojavljale tudi med medvojnimi nemškimi sopotniki. V splošnem velja, da so konec vojne pričakali z veliko manj izgubami kot zasedena ozemlja na jugovzhodu. Seveda pa sta jo veliko bolje odnesli Italija in Finska, ki nista bili vključeni v sistem poveljnih sovjetskih satelitov.

Zaradi »rasnega značaja« vojne je evropski jugovzhod ob koncu vojne objokoval daleč največ izgub. Poleg slovanskih dežel z izjemo Češkoslovaške je nemško rasiistično politiko s spremljajočo jo brezbriznostjo za usodo prebivalstva na okupiranih območjih najbolj občutila Grčija.

Jugoslavija v tipologiji koncev druge svetovne vojne predstavlja »Evropo v malem«, zelo raznolika je tudi podoba v Sloveniji. Osrednjemu delu, ki je bil do leta 1943 pod italijansko zasedbo, je pečat vtisnila predvsem državljanska vojna, medtem ko je zaključek vojne ob pozitivnem rezultatu – za slovenski narod –, vzpostavilvi glede na Dravsko banovino ozemeljsko precej razširjene LR Slovenije, pomenil tudi precej nasilno uveljavitev komunistične prevlade.

Tukaj predlagano tipologijo bi se dalo kajpak še dopolniti in jo rafinirati še s številnimi podrobnejšimi kriteriji, ki jih nismo omenili. Prav tako se nismo posebej posvečali razmeram v glavnih v vojni sodelujočih državah iz Evrope, v Nemčiji, Sovjetski zvezi in Veliki Britaniji, pač pa smo se osredotočili na pomočnike, statiste in žrtve.

## ARCHAEOLOGY OF PURGATORY AND HELL: ON THE TYPOLOGY OF THE SECOND WORLD WAR ENDINGS IN EUROPE

*Darko FRIS*

University of Maribor, Faculty of Arts, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenia

e-mail: darko.fris@um.si

*Aleš MAVER*

University of Maribor, Faculty of Arts, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenia

e-mail: ales.maver@um.si

*Nataša MAVER ŠOBA*

University of Maribor, Faculty of Arts, Koroška cesta 160, 2000 Maribor, Slovenia

e-mail: maver\_natasa@yahoo.com

### SUMMARY

*Not only beginnings, but also endings and consequences of the WWII differed greatly across Europe. Thus, the main aim of the present article is to sketch an attempt at typology of the beforementioned endings.*

*Of course, the form of entrance into the world conflict must be considered also as a major influence contributing to the war's ending in respective area. Also, role of the racist ideology of the German war efforts can hardly be overestimated. On the other hand, both the Soviet Union's initial alliance with the Germans as well as its contribution to the ultimate victory over Hitler largely contributed to the paradoxes of the WWII endings, since the Soviet Union on the one hand secured for itself almost all gains won by its pact with Germany, and on the other hand earned absolution from Western allies for its actions as well as pretty much unimpeded control over much of Central and Eastern Europe.*

*Hence, a basic division arose between western and eastern parts of the continent. Western Europe wasn't the main strategic goal of German war plans and was also rated higher in the racial landscape of Nazi ideologists. This greatly diminished loss of life in these parts of Europe. Even Jewish communities – with the exception of, perhaps, the Dutch one – fared better in comparison to their Eastern counterparts. Even among Western countries, Denmark can be regarded as an exception, since there the occupation system was by far the mildest, even allowing for a free election during the war. France can be put to the other end of the line, since the collaboration there was partly fed by the genuine domestic opposition to the post-revolutionary and Republican system of the Third Republic, leading to many civil-war like conflicts. The differences notwithstanding, almost all occupied territories of the Western Europe experienced a strong sense of national humiliation.*

*Among German war-time allies, a pretty sharp divide between Italy and Finland, remaining as part of the Western bloc after the war, and other countries must be drawn. Finland successfully withdrew from the war, something which Italy (and Hungary) weren't*

able to achieve. For all countries of this group the prevalence of military victims over the civil ones is characteristic. In Bulgaria, Romania and Hungary the end of the war also brought Soviet military presence and mostly brutal purges of the prewar political elite.

Among the German-occupied countries in the European Southeast, the German racist ideology dictated harsh and merciless occupations in all Slavic countries except Czech Protectorate where the economic benefits seemed to overcome the racial prejudice, as well as in Greece where population was stricken by famine and plague of division between three occupying forces (something that also happened in Poland in Yugoslavia). The lot of Jewish population was also by far hardest in this part of Europe, leading to mortality rates of approximately 90 per cent in Poland, Lithuania and great parts of Greece.

Yugoslavia can be described as »little Europe« in regard to the dynamics and endings of the WWII. In general, the misconcepted puppet state of Croatia must be seen as a major negative factor contributing to the brutality of war in Yugoslavia. Like the state as a whole, the prewar Drava county experienced division between different occupation systems. Like in Montenegro, the mildest, Italian, occupation system, proved to be the best starting point for an excruciating civil war, greatly influencing the end of the WWII in present-day Slovenia and its aftermath.

*Keywords:* World War II, endings of the WWII, Nazi Germany, racist ideology, Eastern Europe, Soviet Union, occupation systems, collaboration, resistance, puppet state

## VIRI IN LITERATURA

- Kocbek, E. (2004):** Tovarišija. Dnevniški zapiski od 17. maja 1942 do 1. maja 1943. Ljubljana, DZS.
- Nadrah, I. (2010):** Spomini in semeniška kronika 1941–1944 Ignacija Nadraha. Ur. Ambrožič, M. Ljubljana, Arhivsko društvo Slovenije.
- Žabkar, L. J. (1991):** Izpovedi. Pesmi in dnevnik. Ljubljana, Križniški priorat.
- Applebaum, A. (2012):** Iron Curtain. The Crushing of Eastern Europe 1944–1956. New York, Doubleday.
- Bajc, G. (2018):** Makro in mikro posledice anšlusa: ko je postala severovzhodna Slovenija za Britance res prvič geopolitično pomembna. *Studia Historica Slovenica*, 18, 1, 217–250.
- Bajc, G. & U. Lampe (2017):** Kritična analiza uporabe anglo-ameriških dokumentov glede nasilja ob koncu druge svetovne vojne v Julijski krajini. *Studia Historica Slovenica*, 17, 1, 247–288.
- Balcar, J. (2015):** Tschechoslowakei. Zwischen NS-Besatzungsherrschaft und kommunistischer Diktatur. V: Peers, M. & J. Balcar, (ur.): 1945. Niederlage. Befreiung. Neuanfang. Zwölf Länder Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Darmstadt, Theiss, 46–58.
- Bernecker, W. L. (2002):** Europa zwischen den Weltkriegen 1914–1945. Stuttgart, Verlag Eugen Ulmer.
- Besier, G. & K. Stoklosa (2013):** European Dictatorships. A Comparative History of the Twentieth Century. Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Press.
- Blažič, V. (1990):** Izgubljena igra kneza Pavla ali izgubljena Jugoslavija. 2000: revija za krščanstvo in kulturo, 50/51, 187–214.
- Brüll, C. (2015):** Belgien. Bewegte Nachkriegszeit mit schwierigem Erbe. V: Peers, M. & J. Balcar (ur.): 1945. Niederlage. Befreiung. Neuanfang. Zwölf Länder Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Darmstadt, Theiss, 158–172.
- Burkhardt, N. (2015):** Niederlande. Zwischen Euphorie und Ernüchterung. V: Peers, M. & J. Balcar (ur.): 1945. Niederlage. Befreiung. Neuanfang. Zwölf Länder Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Darmstadt, Theiss, 142–156.
- Cienciala, M. A. (2009):** The United States And Poland in World War II. *The Polish Review*, 54, 2, 173–194.
- Crainz, G. (2016):** Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi. Roma, Donzelli.
- Cviic, C. (1996):** The End of the War in Europe 1945. *International Affairs*, 72, 4, 825–826.
- Čepič, Z., Guštin, D. & N. Troha (2017):** Slovenija v vojni: 1941–1945. Ljubljana, Modrijan.
- Čoh Kladnik, M. (2010):** »Za svobodo, kralja in domovino«. Ilegalne skupine v Sloveniji med letoma 1945–1952. Ljubljana, Študijski center za narodno spravo.
- Davies, P. (2010):** Nevarna razmerja. Kolaboracija in druga svetovna vojna. Ljubljana, Modrijan.

- Deák, I. (2017):** Kollaboration, Widerstand und Vergeltung im Europa des Zweiten Weltkriegs. Wien, Köln, Weimar, Böhlau.
- De Felice, R. (1993):** Storia degli ebrei italiani sotto il fascismo. Torino, Einaudi.
- De Luna, G. (2009):** Le ragioni di un decennio 1969–1979. Militanza, violenza, sconfitta, memoria. Milano, Feltrinelli.
- Deželak Barič, V. (2016):** Priprave in izvedba revolucionarnega prevzema oblasti na Slovenskem leta 1945. *Studia Historica Slovenica*, 16, 2, 367–398.
- Edele, M. (2006):** Soviet Veterans as an Entitlement Group, 1945–1955. *Slavic Review*, 65, 1, 111–137.
- Edele, M. (2015):** Soviet liberations and occupations, 1939–1949. V: Bosworth, R. J. B. & J. A. Maiolo (ur.): *The Cambridge History of the Second World War. Volume II. Politics and Ideology*. Cambridge, Cambridge University Press, 487–508.
- Ferenc, M. (2017):** Leto 1945 in prikrita grobišča: zakonske podlage in možnost raziskav. »Načelo naj velja, da morajo biti grobovi izdajalcev pozabljeni.« *Studia Historica Slovenica*, 17, 1, 289–314.
- Fowkes, B. (2000):** Eastern Europe 1945–1969. From Stalinism to stagnation. Harlow, New York, Longman.
- Friš, D. & G. Bajc (2018):** Iz Istre v Avstrijo? Nekateri vidiki ameriških in britanskih obveščevalnih služb med drugo svetovno vojno. *Acta Histriae*, 26, 1, 251–276.
- Friš, D. & D. Hazemali (2017):** Slovenski glas in Branko Pistivšek pod nadzorom službe državne varnosti. *Annales, Ser. hist. sociol.*, 27, 4, 807–822.
- Godeša, B. (2011):** Čas odločitev. Katoliški tabor in začetek okupacije. Ljubljana, Mladinska knjiga.
- Godeša, B. (2016):** Fašizem, klerofašizem, obmejni fašizem in Slovenci. *Acta Histriae*, 24, 4, 767–786.
- Good, D. F. (1986):** The Reconstruction of Western Europe, 1945–51 by Alan S. Milward. *The Journal of Modern History*, 58, 2, 545–547.
- Grdina, I. (2015):** Enotna ali sestavljena vojna? V: Maučec, M. (ur.): *Leto 1945 – 70 let potem*. Ljubljana, Državni svet Republike Slovenije, Študijski center za narodno spravo, 113–124.
- Griesser Pečar, T. (2005a):** Cerkev na zatožni klopi. Sodni procesi, administrativni ukrepi, posegi »ljudske oblasti« v Sloveniji od 1943 do 1960. Ljubljana, Družina.
- Griesser Pečar, T. (2005b):** Razdvojeni narod. Slovenija 1941–1945. Ljubljana, Mladinska knjiga.
- Griesser Pečar, T. (2016):** Katoliška Cerkev na Slovenskem leta 1945. *Studia Historica Slovenica*, 16, 2, 399–418.
- Hančič, D. (2011):** Revolucionarno nasilje na vzhodnem Gorenjskem, 1941–1945. Ljubljana, Študijski center za narodno spravo.
- Hančič, D. (2015):** Revolucionarno nasilje v Ljubljani, 1941–1945. Ljubljana, Študijski center za narodno spravo.
- Hitchcock, W. I. (2009):** Liberation. The bitter road to freedom, Europe 1944–1945. London, Faber and Faber.

- Hitchcock, W. I. (2015):** Collaboration, resistance and liberation in Western Europe. V: Bosworth, R. J. B. & J. A. Maiolo (ur.): *The Cambridge History of the Second World War. Volume II. Politics and Ideology.* Cambridge, Cambridge University Press, 412–435.
- Ivešić, T. (2013):** Delovanje dr. Franca Kulovca na čelu SLS in ključni dogodki pred vojno. *Časopis za zgodovino in narodopisje* 84 = 49, 1, 83–118.
- Ivešić, T. (2017):** Joseph Kuhn v krempljih Ozne. *Časopis za zgodovino in narodopisje* 88 = 53, 2–3, 115–134.
- Jackson, P. (2015):** Europe: the failure of diplomacy, 1933–1940: V: Bosworth, R. J. B. & J. A. Maiolo (ur.): *The Cambridge History of the Second World War. Volume II. Politics and Ideology.* Cambridge, Cambridge University Press, 217–252.
- Kerec, D. (2016):** Položaj civilnega prebivalstva v Prekmurju ob koncu vojne. *Studia Historica Slovenica*, 16, 2, 437–448.
- Kershaw, I. (2015):** *To Hell and Back. Europe, 1914–1949.* London, Allen Lane.
- Kladnik, T. (2016):** Slovensko domobranstvo v letu 1945. *Studia Historica Slovenica*, 16, 2, 349–366.
- Klinkhammer, L. (2007):** *L'occupazione tedesca in Italia 1943–1945.* Torino, Bollati Boringhieri.
- Koncilijski, Ž. (2010):** Sovjetizacija vzhodne Evrope po drugi svetovni vojni. *Prispevki za novejšo zgodovino*, 50, 1, 157–176.
- Kranjc, G. (2014):** Hoja s hudičem. *Okupacija Slovenije in kolaboracija, 1941–1945.* Ljubljana, Ciceron.
- Kranjc, G. (2015):** Collaboration, resistance and liberation in the Balkans, 1941–1945. V: Bosworth, R. J. B. & J. A. Maiolo (ur.): *The Cambridge History of the Second World War. Volume II. Politics and Ideology.* Cambridge, Cambridge University Press, 461–486.
- Kundrus, B. (2017):** »Dieser Krieg ist der große Rassenkrieg«. *Krieg und Holocaust in Europa.* München, C. H. Beck.
- Kyte, W. G. (1946):** War Damage and Problems of Reconstruction in France, 1940–1945. *Pacific Historical Review*, 15, 4, 417–426.
- Lampe, U. (2017):** »Revolucija v polnem pomenu besede!« *Izsledki jugoslovanske preiskave deportacij iz Julijske krajine po koncu druge svetovne vojne.* *Acta Histriae*, 25, 3, 767–784.
- Levis Sullam, S. (2015):** Purezza e pericolo nella guerra civile italiana (1943–45): la persecuzione degli ebrei a Venezia. *Acta Histriae*, 23, 1, 131–142.
- Levis Sullam, S. (2016):** *I carnefici italiani. Scene dal genocidio degli ebrei, 1943–1945.* Milano, Feltrinelli.
- Lowe, K. (2014):** Podivjana celina. *Evropa po drugi svetovni vojni.* Ljubljana, Modrijan.
- Majstorović, V. (2016):** The Red Army in Yugoslavia, 1944–1945. *Slavic Review*, 75, 2, 396–421.
- Maver, A. (2016):** Leto 1945 na Slovenskem v prizmi državljskih vojn rimske pozne republike. *Studia Historica Slovenica*, 16, 3, 769–785.

- Maver, A. & T. Ravnikar (2017):** Zastrta znamenja: vprašanje disidentstva katoliške cerkve v Sloveniji v obdobju »vzhodne politike« in revija Znamenje. *Annales, Ser. hist. sociol.*, 27, 4, 793–806.
- Mendes-France, P. (1959):** The Crisis of France, 1945–1959. *International Affairs*, 35, 3, 285–294.
- Mertelsmann, O. & A. Rahi-Tamm (2008):** Cleansing and Compromise: The Estonian SSR in 1944–1945. *Cahiers du Monde russe*, 49, 2/3, 319–340.
- Mikola, M. (2014):** Revolucionarno nasilje na Štajerskem 1941–1945. Celje, Celjska Mohorjeva družba.
- Milza, P. (2012):** Zgodovina Italije. Ljubljana, Slovenska matica.
- Minehan, P. (2006):** Civil War and World War in Europe. Spain, Yugoslavia and Greece, 1936–1949. Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan.
- Morris J. (1995):** Stabilising Europe 1918–1945–1989: Three Post-War Eras in Comparison. *Contemporary European History*, 4, 3, 393–396.
- Movrin, D. (2014):** Fran Bradač, Anton Sovre, Milan Grošelj, Jože Košar in Fran Petre. Latinščina in grščina na ljubljanski univerzi v desetletju po vojni. *Zgodovinski časopis*, 68, 3–4, 432–477.
- Naimark, N. (2010):** The Sovietization of Eastern Europe, 1944–1953. V: Leffler, M. P. & O. A. Westad (ur.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume I. Origins*. Cambridge, Cambridge University Press, 175–197.
- Nohlen, D. & P. Stöver (2010):** Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Nuhoğlu Soysal, Y. & S. Szakács (2010):** Reconceptualizing the Republic: Diversity and Education in France, 1945–2008. *The Journal of Interdisciplinary History*, 41, 1, 97–115.
- Paetow, V. (2015):** Frankreich. Nach Kollaboration und Résistance. V: Peers, M. & J. Balcar (ur.): 1945. Niederlage. Befreiung. Neuanfang. Zwölf Länder Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Darmstadt, Theiss, 174–190.
- Pavlowitch, S. K. (2008):** Hitler's New Disorder. The Second World War in Yugoslavia. London, Hurst & Company.
- Perovšek, J. (2016):** Delegacija SNOS v Prekmurju leta 1945. *Studia Historica Slovenica*, 16, 2, 419–436.
- Pirc, J. (1997):** Cerkveni in duhovni tokovi. V: Vodopivec, P. & J. Mahnič (ur.): *Slovenska trideseta leta. Simpozij 1995*. Ljubljana, Slovenska matica, 118–138.
- Pirjevec, J. (2016):** Benito Mussolini in Slovenci. *Acta Histriae*, 24, 4, 721–730.
- Pirjevec, J., Troha, N., Bajc, G., Dukovski, D. & G. Franzinetti (2012):** Fojbe. Ljubljana, Cankarjeva založba.
- Podbersič, R. (2011):** Revolucionarno nasilje na Primorskem. Goriška in Vipavska 1941–1945. Ljubljana, Študijski center za narodno spravo.
- Pons, S. (2006):** Berlinguer e la fine del comunismo. Torino, Einaudi.
- Premk, M. (2005):** Matjaževa vojska 1945–1950. Ljubljana, Društvo piscev zgodovine NOB Slovenije.
- Prunk, J. (2017):** Idejni in praktični vzori slovenske komunistične revolucije 1941–1945. *Studia Historica Slovenica*, 17, 1, 237–246.



- Raack, R. C. (1993):** Stalin Plans His Post-War Germany. *Journal of Contemporary History*, 28, 1, 53–73.
- Rahten, A. (2014):** Kraljevi ali maršalovi diplomati? Politične dileme in opredelitve slovenskih diplomatov na prehodu iz monarhistične v komunistično Jugoslavijo. *Annales, Ser. hist. sociol.*, 24, 4, 563–576.
- Raphael, L. (2011):** Imperiale Gewalt und mobilisierte Nation. Europa 1914–1945. München, C. H. Beck.
- Ratkolb, O. (2015):** Österreich. »Geteilte« Erfahrungen und Opferdoktrin. V: Peers, M. & J. Balcar (ur.): 1945. Niederlage. Befreiung. Neuanfang. Zwölf Länder Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Darmstadt, Theiss, 32–44.
- Repe, B. (2015):** S puško in knjigo. Narodnoosvobodilni boj slovenskega naroda 1941–1945. Ljubljana, Cankarjeva založba.
- Repe, B. (2016):** Priprave na konec vojne in osvoboditev Slovenije. *Studia Historica Slovenica*, 16, 2, 289–324.
- Repe, B. (2017):** Modernizacije pri Slovencih. *Acta Histriae*, 25, 3, 581–596.
- Rodogno, D. (2015):** Wartime occupation by Italy. V: Bosworth, R. J. B. & J. A. Maiolo (ur.): *The Cambridge History of the Second World War. Volume II. Politics and Ideology*. Cambridge, Cambridge University Press, 436–460.
- Sebestyen, V. (2010):** *Revolution 1989. The Fall of the Soviet Empire*. London, Phoenix.
- Senn, A. E. (1982):** Opposition to Soviet Rule in Lithuania 1945–1980. *Slavic Review*, 41, 2, 336–337.
- Service, H. (2012):** Reinterpreting the Expulsion of Germans from Poland, 1945–9. *Journal of Contemporary History*, 47, 3, 528–550.
- Snyder, T. D. (2003):** *The Reconstruction of Nations. Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus: 1569–1999*. New Haven, London, Yale University Press.
- Snyder, T. D. (2010):** *Bloodlands. Europe between Hitler and Stalin*. New York, Basic Books.
- Snyder, T. D. (2015):** *Black Earth. The Holocaust as History and Warning*. New York, Tim Duggan Books.
- Spaulding, R. M. (2009):** “Agricultural Statecraft” in the Cold War: A Case Study of Poland and the West from 1945 to 1957. *Agricultural History*, 83, 1, 5–28.
- Stafford, D. (2008):** *Endgame 1945. Victory, retribution, liberation*. London, Abacus.
- Stargardt, N. (2015):** Wartime occupation by Germany: food and sex. V: Bosworth, R. J. B. & J. A. Maiolo (ur.): *The Cambridge History of the Second World War. Volume II. Politics and Ideology*. Cambridge, Cambridge University Press, 385–411.
- Swain, G. & N. Swain (2009):** *Eastern Europe since 1945*. Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan.
- Taagepera, R. (2009):** The Struggle for Baltic History. *Journal of Baltic Studies*, 40, 4, 451–464.
- Tomasevich, J. (2001):** *War and Revolution in Yugoslavia, 1941–1945: Occupation and Collaboration*. Stanford, Stanford University Press.

- Tominsek Čehulič, T. & V. Deželak Barič (2016):** The World War II Demography. Slovenian Littoral (1940–1945) in Comparison with Central Slovenia. *Acta Histriae*, 24, 2, 337–356.
- Torkar, B. (2016):** Zaključne operacije jugoslovanske 4. armade ter osvoboditev Slovenskega primorja in Trsta. *Studia Historica Slovenica*, 16, 2, 325–348.
- Ueberschär, G. R. & R. D. Müller (2005):** 1945. Das Ende des Krieges. Darmstadt, Primus Verlag.
- Verginella, M. (2008):** Il confine degli altri. La questione giuliana e la memoria slovena. Roma, Donzelli.
- Vodušek Starič, J. (1992):** Prevoz oblasti 1944–1946. Ljubljana, Cankarjeva založba.
- Zaremba, M. (2015):** Polen. Trümmer und Trauma. V: Peers, M. & J. Balcar (ur.): 1945. Niederlage. Befreiung. Neuanfang. Zwölf Länder Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Darmstadt, Theiss, 60–76.
- Zimmermann, R. (2015):** Norwegen. Aufbruch zu Stabilität und Wachstum. V: Peers, M. & J. Balcar (ur.): 1945. Niederlage. Befreiung. Neuanfang. Zwölf Länder Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Darmstadt, Theiss, 110–124.
- Žerjavić, V. (1989):** Gubici stanovništva Jugoslavije u drugom svjetskom ratu. Zagreb, Jugoslavensko viktimološko društvo.

## NAVODILA AVTORJEM

1. Revija ACTA HISTRIAE objavlja **izvirne** in **pregledne** znanstvene članke s humanistično vsebino, zlasti s področja zgodovinopisja. Temeljno geografsko območje, ki ga publikacija pokriva, je Istra in mediteranska Slovenija ter vsebine, ki se na podlagi interdisciplinarnih in primerjalnih preučevanj povezujejo s sredozemskimi deželami. Uredništvo uporablja za vse članke obojestransko anonimen recenzentski postopek.
2. Sprejemamo članke v slovenskem, italijanskem, hrvaškem in angleškem jeziku. Avtorji morajo zagotoviti jezikovno neoporečnost besedil.
3. Članki naj obsegajo do 36.000 znakov brez presledkov. Članek je mogoče oddati na e-naslov ActaHistriae@gmail.com ali na elektronskem nosilcu (CD) po pošti na naslov uredništva.  
Avtor ob oddaji članka zagotavlja, da članek še ni bil objavljen in se obvezuje, da ga ne bo objavil drugje.
4. Naslovna stran članka naj vsebuje naslov in podnaslov članka, ime in priimek avtorja, avtorjeve nazive in akademske naslove, ime in naslov inštitucije, kjer je zaposlen, oz. domači naslov vključno s pošto številko in naslovom elektronske pošte. Razen velikih začetnic in kratic pisati z malimi črkami.
5. Članek mora vsebovati **povzetek** in **izvleček**. Izvleček je krajši (max. 100 besed) od povzetka (cca. 200 besed).  
V *izvlečku* na kratko opišemo namen, metode dela in rezultate. Izvleček naj ne vsebuje komentarjev in priporočil.  
*Povzetek* vsebuje opis namena in metod dela ter povzame analizo oziroma interpretacijo rezultatov. V povzetku ne sme biti ničesar, česar glavno besedilo ne vsebuje.
6. Avtorji naj pod izvleček članka pripišejo ustrezne **ključne besede** (5–7). Potrebni so tudi **angleški (ali slovenski) in italijanski prevodi** izvlečka, povzetka, ključnih besed, podnapisov k slikovnemu in tabelarnemu gradivu.
7. Zaželeno je tudi (originalno) **slikovno gradivo**, ki ga avtor posreduje v ločenih datotekah (jpeg, tiff) z najmanj 300 dpi resolucije pri željeni velikosti. Največja velikost slikovnega gradiva je 12x15 cm. Vsa potrebna dovoljenja za objavo slikovnega in arhivskega gradiva (v skladu z Zakonom o avtorski in sorodnih pravicah) priskrbi avtor sam in jih predloži uredništvu pred objavo članka. Vse slike, tabele in grafične prikaze je potrebno tudi podnasloviti in zaporedno oštevilčiti.
8. **Vsebinske opombe**, ki besedilo še podrobneje razlagajo ali pojasnjujejo, postavimo *pod črto*.  
**Bibliografske opombe**, s čimer mislimo na citat – torej sklicevanje na točno določeni del besedila iz neke druge publikacije, sestavljajo naslednji podatki: *avtor*, *leto izida* in – če citiramo točno določeni del besedila – tudi navedba *strani*. Bibliografske opombe vključimo v glavno besedilo. Primer: (Pirjevec, 2007, 219) ali (Pirjevec, 2007).

Celotni bibliografski podatki citiranih in uporabljenih virov so navedeni v poglavju *Viri in literatura* (najprej navedemo vse vire, nato literaturo). Pri tem avtor navede izključno dela ter izdaje, ki jih je v članku citiral.

Popolni podatki o tem delu v poglavju Literatura pa se glasijo:

**Pirjevec, J. (2007):** "Trst je naš!" Boj Slovencev za morje (1848–1954). Ljubljana, Nova revija.

Če citiramo več del istega avtorja iz istega leta, poleg priimka in kratice imena napišemo še črke po abecednem vrstnem redu, tako da se navedbe med seboj razlikujejo. Primer: (Pirjevec, 2007a) in (Pirjevec, 2007b).

Bibliografska opomba je lahko tudi del vsebinske opombe in jo zapisujemo na enak način.

Posamezna dela v isti opombi ločimo s podpičjem. Primer:

(Pirjevec, 2007a; Verginella, 2008).

- 9. Pri citiranju arhivskih virov med oklepaji** navajamo kratico arhiva, kratico arhivskega fonda / signaturo, številko tehnične enote in številko arhivske enote.

Primer: (ARS-1851, 67, 1808).

V primeru, da arhivska enota ni znana, se dokument citira po naslovu v *opombi pod črto*, in sicer z navedbo kratice arhiva, kratice arhivskega fonda / signaturo, številke tehnične enote in naslova dokumenta. Primer:

ARS-1589, 1562, Zapisnik seje Okrajnega komiteja ZKS Koper, 19. 12. 1955.

Kratice razložimo v poglavju o virih na koncu članka, kjer arhivske vire navajamo po abecednem vrstnem redu. Primer:

**ARS-1589** – Arhiv republike Slovenije (ARS), Centralni komite Zveze komunistov Slovenije (fond 1589).

- 10. Pri citiranju časopisnih virov** med tekstom navedemo ime časopisa, datum izdaje ter strani:

(Primorske novice, 11. 5. 2009, 26).

V primeru, da je znan tudi naslov članka, celotno bibliografsko opombo navedemo pod črto:

Primorske novice, 11. 5. 2009: Ali podjetja merijo učinkovitost?, 26.

V seznam virov in literature izpišemo ime časopisa / revije. Kraj, založnika in periodo izhajanja:

**Primorske novice.** Koper, Primorske novice, 1963–.

- 11. Poglavje o virih in literaturi** je obvezno. Bibliografske podatke navajamo takole:

- Opis zaključene publikacije kot celote – knjige:

Avtor (leto izida): Naslov. Kraj, Založba. Npr.:

**Šelih, A., Antić, G. M., Puhar, A., Rener, T., Šuklje, R., Verginella, M. & L. Tavčar (2007):** Pozabljena polovica. Portreti žensk 19. in 20. stoletja na Slovenskem. Ljubljana, Tuma - SAZU.

V zgornjem primeru, kjer je avtorjev več kot dva, je korekten tudi citat:

(Šelih et al., 2007)

Če navajamo določeni del iz zaključene publikacije, zgornjemu opisu dodamo še številke strani, od koder smo navedbo prevzeli.

- Opis prispevka v **zaključeni publikaciji** – npr. prispevka v zborniku:

Avtor (leto izida): Naslov prispevka. V: Avtor knjige: Naslov knjige. Kraj, Založba, strani od-do. Primer:

**Darovec, D. (2011):** Moderna štetja prebivalstva in slovensko-hrvaška etnična meja v Istri. V: Darovec, D. & Strčić, P. (ur.): Slovensko-hrvaško sosodstvo / Hrvatsko-slovensko susjedstvo. Koper, Univerzitetna založba Annales, 129-142.

- Opis članka v **reviji**:

Avtor (leto izida): Naslov članka. Naslov revije, letnik, številka, strani od-do. Primer:

**Čeč, D. (2007):** Nasilne detomorilke ali neprištevne žrtve? Spreminjanje podobe detomora v 18. in začetku 19. stoletja. Acta Histriae, 15, 2, 415-440.

- opis ustnega vira:

Informator (leto pričevanja): Ime in priimek informatorja, leto rojstva, vloga, funkcija ali položaj. Način pričevanja. Oblika in kraj nahajanja zapisa. Primer:

**Žigante, A. (2008):** Alojz Žigante, r. 1930, župnik v Vižinadi. Ustno pričevanje. Zvočni zapis pri avtorju.

- opis vira iz internetnih spletnih strani:

Če je mogoče, internetni vir zabeležimo enako kot članek in dodamo spletni naslov ter v oklepaju datum zadnjega pristopa na to stran:

**Young, M. A. (2008):** The victims movement: a confluence of forces. In: NOVA (National Organization for Victim Assistance). [Http://www.trynova.org/victiminfo/readings/VictimsMovement.pdf](http://www.trynova.org/victiminfo/readings/VictimsMovement.pdf) (15. 9. 2008).

Če avtor ni znan, navedemo nosilca spletne strani, leto objave, naslov in podnaslov besedila, spletni naslov in v oklepaju datum zadnjega pristopa na to stran.

12. **Kratice** v besedilu moramo razrešiti v oklepaju, ko se prvič pojavijo. Članku lahko dodamo tudi seznam uporabljenih kratic.
13. Pri **ocenah publikacij** navedemo v naslovu prispevka avtorja publikacije, naslov, kraj, založbo, leto izida in število strani (oziroma ustrezen opis iz točke 10).
14. Prvi odtis člankov uredništvo pošlje avtorjem v **korekturo**. Avtorji so dolžni popravljeno gradivo vrniti v enem tednu. Širjenje obsega besedila ob korekturah ni dovoljeno. Druge korekture opravi uredništvo.
15. Za dodatna pojasnila v zvezi z objavo člankov je uredništvo na voljo.

UREDNIŠTVO

## ISTRUZIONI PER GLI AUTORI

1. La rivista ACTA HISTRIAE pubblica **articoli scientifici originali e rassegne** relativi alla sfera degli studi umanistici, in particolare la storiografia. L'area geografica di base coperta dalla pubblicazione include l'Istria e la parte mediterranea della Slovenia, nonché tutti gli altri temi che si ricollegano al Mediterraneo in base a studi interdisciplinari e comparativi. Tutti gli articoli vengono recensiti. La recensione è completamente anonima.
2. La Redazione accetta articoli in lingua slovena, italiana, croata e inglese. Gli autori devono garantire l'ineccepibilità linguistica dei testi.
3. Gli articoli devono essere di lunghezza non superiore alle 36.000 caratteri senza spazi. Possono venir recapitati all'indirizzo di posta elettronica [ActaHistriae@gmail.com](mailto:ActaHistriae@gmail.com) oppure su supporto elettronico (CD) per posta ordinaria all'indirizzo della Redazione.  
L'autore garantirà l'originalità dell'articolo e si impegnerà a non pubblicarlo altrove.
4. Ogni articolo deve essere corredato da: titolo, eventuale sottotitolo, nome e cognome dell'autore, denominazione ed indirizzo dell'ente di appartenenza o, in alternativa, l'indirizzo di casa, nonché l'eventuale indirizzo di posta elettronica. Tranne sigle e acronimi scrivere in minuscolo.
5. I contributi devono essere corredati da un **riassunto** e da una **sintesi**. Quest'ultima sarà più breve (max. 100 parole) del riassunto (cca 200 parole).  
Nella *sintesi* si descriveranno brevemente i metodi e i risultati delle ricerche e anche i motivi che le hanno determinate. La sintesi non conterrà commenti e segnalazioni.  
Il *riassunto* riporterà in maniera sintetica i metodi delle ricerche, i motivi che le hanno determinate assieme all'analisi, cioè all'interpretazione, dei risultati raggiunti. Si eviterà di riportare conclusioni omesse nel testo del contributo.
6. Gli autori sono tenuti ad indicare le **(5–7) parole chiave** adeguate. Sono necessari anche le **traduzioni in inglese (o sloveno) e italiano** della sintesi, del riassunto, delle parole chiave, delle didascalie, delle fotografie e delle tabelle.
7. L'eventuale **materiale iconografico** (originale) va preparato in formato elettronico (jpeg. / tiff) e consegnato in file separati alla definizione di 300 dpi a grandezza desiderata, purché non ecceda i 12x15 cm. Prima della pubblicazione, l'autore provvederà a fornire alla Redazione tutte le autorizzazioni richieste per la riproduzione del materiale iconografico ed archivistico (in virtù della Legge sui diritti d'autore). Tutte le immagini, tabelle e grafici dovranno essere accompagnati da didascalie e numerati in successione.

8. Le **note a piè di pagina** sono destinate essenzialmente a fini esplicativi e di contenuto. I **riferimenti bibliografici** richiamano un'altra pubblicazione (articolo). La nota bibliografica, riportata nel testo, deve contenere i seguenti dati: *cognome dell'autore, anno di pubblicazione* e, se citiamo un determinato brano del testo, anche le *pagine*. Ad es.: (Isotton, 2006, 25) oppure (Isotton, 2006).

I riferimenti bibliografici completi delle fonti vanno quindi inseriti nel capitolo Fonti e bibliografia (saranno prima indicate le fonti e poi la bibliografia). L'autore indicherà esclusivamente i lavori e le edizioni citati nell'articolo.

I dati completi sulle pubblicazioni nel capitolo Fonti e bibliografia verranno riportati in questa maniera:

**Isotton, R. (2006):** Crimen in itinere. Profili della disciplina del tentativo dal diritto comune alle codificazioni moderne. Napoli, Jovene.

Se si citano *più lavori dello stesso autore* pubblicati nello stesso anno accanto al cognome va aggiunta una lettera in ordine alfabetico progressivo per distinguere i vari lavori. Ad es.:

(Isotton, 2006a) e (Isotton, 2006b).

Il riferimento bibliografico può essere parte della nota a piè di pagina e va riportato nello stesso modo come sopra.

Singole opere o vari riferimenti bibliografici in una stessa nota vanno divisi dal punto e virgola. Per es.:

(Isotton, 2006; Massetto, 2005).

9. Le **fonti d'archivio** vengono citate nel testo, *tra parentesi*. Si indicherà: sigla dell'archivio - numero (oppure) sigla del fondo, numero della busta, numero del documento (non il suo titolo). Ad es.: (ASMI-SLV, 273, 7r).

Nel caso in cui un documento non fosse contraddistinto da un numero, ma solo da un titolo, la fonte d'archivio verrà citata *a piè di pagina*. In questo caso si indicherà: sigla dell'archivio - numero (oppure) sigla del fondo, numero della busta, titolo del documento. Ad es.:

ACS-CPC, 3285, Milanovich Natale. Richiesta della Prefettura di Trieste spedita al Ministero degli Interni del 15 giugno 1940.

Le sigle utilizzate verranno svolte per intero, in ordine alfabetico, nella sezione "Fonti" a fine testo. Ad es.:

**ASMI-SLV** – Archivio di Stato di Milano (ASMI), f. Senato Lombardo-Veneto (SLV).

10. Nel citare **fonti di giornale** nel testo andranno indicati il nome del giornale, la data di edizione e le pagine:

(Il Corriere della Sera, 18. 5. 2009, 26)

Nel caso in cui è noto anche il titolo dell'articolo, l'intera indicazione bibliografica verrà indicata *a piè di pagina*:



Il Corriere della Sera, 18. 5. 2009: Da Mestre all'Archivio segreto del Vaticano, 26. Nell'elenco Fonti e bibliografia scriviamo il nome del giornale. Il luogo di edizione, l'editore ed il periodo di pubblicazione.

**Il Corriere della Sera.** Milano, RCS Editoriale Quotidiani, 1876–.

**11. Il capitolo Fonti e bibliografia è obbligatorio. I dati bibliografici vanno riportati come segue:**

- Descrizione di un'opera compiuta:

autore/i (anno di edizione): Titolo. Luogo di edizione, casa editrice. Per es.:

**Cozzi, G., Knapton, M. & G. Scarabello (1995):** La Repubblica di Venezia nell'età moderna – dal 1517 alla fine della Repubblica. Torino, Utet.

Se gli autori sono più di due, la citazione è corretta anche nel modo seguente:

(Cozzi et al., 1995).

Se indichiamo una parte della pubblicazione, alla citazione vanno aggiunte le pagine di riferimento.

- Descrizione di un articolo che compare in un volume miscelaneo:

autore/i del contributo (anno di edizione): Titolo. In: autore/curatore del libro: titolo del libro. Luogo di edizione, casa editrice, pagine (da-a). Per es.:

**Clemente, P. (2001):** Il punto sul folklore. In: Clemente, P., Mugnaini, F. (eds.): Oltre il folklore. Roma, Carocci, 187–219.

- Descrizione di un articolo in una **pubblicazione periodica – rivista**:

autore/i (anno di edizione): Titolo del contributo. Titolo del periodico, annata, nro. del periodico, pagine (da-a). Per es.:

**Miletti, M. N. (2007):** La follia nel processo. Alienisti e procedura penale nell'Italia postunitaria. Acta Histriae, 15, 1, 321–342.

- Descrizione di una fonte orale:

informatore (anno della testimonianza): nome e cognome dell'informatore, anno di nascita, ruolo, posizione o stato sociale. Tipo di testimonianza. Forma e luogo di trascrizione della fonte. Per es.:

**Predonzan, G. (1998):** Giuseppe Predonzan, a. 1923, contadino di Parenzo. Testimonianza orale. Appunti dattiloscritti dell'intervista presso l'archivio personale dell'autore.

- Descrizione di una fonte tratta da pagina internet:

Se è possibile registriamo la fonte internet come un articolo e aggiungiamo l'indirizzo della pagina web e tra parentesi la data dell'ultimo accesso:

**Young, M. A. (2008):** The victims movement: a confluence of forces. In: NOVA (National Organization for Victim Assistance). (15. 9. 2008). [Http://www. trynova.org/victiminfo/readings/VictimsMovement.pdf](http://www.trynova.org/victiminfo/readings/VictimsMovement.pdf)

Se l'autore non è noto, si indichi il webmaster, anno della pubblicazione, titolo ed eventuale sottotitolo del testo, indirizzo web e tra parentesi la data dell'ultimo accesso.

La bibliografia va compilata in ordine alfabetico secondo i cognomi degli autori ed anno di edizione, nel caso in cui ci siano più citazioni riferibili allo stesso autore.

12. Il significato delle **abbreviazioni** va spiegato, tra parentesi, appena queste si presentano nel testo. L'elenco delle abbreviazioni sarà riportato alla fine dell'articolo.
13. Per quanto riguarda le **recensioni**, nel titolo del contributo l'autore deve riportare i dati bibliografici come al punto 10, vale a dire autore, titolo, luogo di edizione, casa editrice, anno di edizione nonché il numero complessivo delle pagine dell'opera recensita.
14. Gli autori ricevono le **prime bozze** di stampa per la revisione. Le bozze corrette vanno quindi rispedite entro una settimana alla Redazione. In questa fase i testi corretti non possono essere più ampliati. La revisione delle bozze è svolta dalla Redazione.
15. La Redazione rimane a disposizione per eventuali chiarimenti.

LA REDAZIONE

## INSTRUCTIONS TO AUTHORS

1. The journal ACTA HISTRIAE publishes **original** and **review** scientific articles from the sphere of humanities, historiography in particular. The basic geographic areas covered by this publication are Istria and Mediterranean Slovenia, as well as other topics related to the Mediterranean on the basis of interdisciplinary and comparative studies. All articles are reviewed. The review process is entirely anonymous.
2. The articles submitted can be written in the Slovene, Italian, Croatian or English language. The authors should ensure that their contributions meet acceptable standards of language.
3. The articles should be no longer than 36,000 characters (without spaces). They can be submitted via e-mail (ActaHistriae@gmail.com) or regular mail, with the electronic data carrier (CD) sent to the address of the editorial board. Submission of the article implies that it reports original unpublished work and that it will not be published elsewhere.
4. The front page should include the title and subtitle of the article, the author's name and surname, academic titles, affiliation (institutional name and address) or home address, including post code, and e-mail address. Except initials and acronyms type in lower-case.
5. The article should contain the **summary** and the **abstract**, with the former (max. 100 words) being longer than the latter (c. 200 words).  
The *abstract* contains a brief description of the aim of the article, methods of work and results. It should contain no comments and recommendations.  
The *summary* contains the description of the aim of the article and methods of work and a brief analysis or interpretation of results. It can contain only the information that appears in the text as well.
6. Beneath the abstract, the author should supply appropriate **(5–7) keywords**, as well as the **English (or Slovene) and Italian translation** of the abstract, summary, keywords, and captions to figures and tables.
7. If possible, the author should also supply (original) **illustrative matter** submitted as separate files (in jpeg or tiff format) and saved at a minimum resolution of 300 dpi per size preferred, with the maximum possible publication size being 12x15 cm. Prior to publication, the author should obtain all necessary authorizations (as stipulated by the Copyright and Related Rights Act) for the publication of the illustrative and archival matter and submit them to the editorial board. All figures, tables and diagrams should be captioned and numbered.
8. **Footnotes** providing additional explanation to the text should be written at *the foot of the page*. **Bibliographic notes** – i.e. references to other articles or publications – sho-

uld contain the following data: *author, year of publication* and – when citing an extract from another text – *page*. Bibliographic notes appear in the text. E.g.: (Friedman, 1993, 153) or (Friedman, 1993).

The entire list of sources cited and referred to should be published in the section *Sources and Bibliography* (starting with sources and ending with bibliography).

The author should list only the works and editions cited or referred to in their article.

In the section on *bibliography*, citations or references should be listed as follows:

**Friedman, L. (1993):** Crime and Punishment in American History. New York, Basic Books.

If you are listing *several works published by the same author in the same year*, they should be differentiated by adding a lower case letter after the year for each item.

E.g.:

(Friedman, 1993a) and (Friedman, 1993b).

If the bibliographic note appears in the footnote, it should be written in the same way.

If listed in the same bibliographic note, individual works should be separated by a semi-colon. E.g.:

(Friedman, 1993; Frost, 1997).

9. When **citing archival records** *within the parenthesis* in the text, the archive acronym should be listed first, followed by the record group acronym (or signature), number of the folder, and number of the document. E.g.:

(ASMI-SLV, 273, 7r).

If the number of the document could not be specified, the record should be cited *in the footnote*, listing the archive acronym and the record group acronym (or signature), number of the folder, and document title. E.g.:

TNA-HS 4, 31, Note on Interview between Colonel Fišera and Captain Wilkinson on December 16th 1939.

The abbreviations should be explained in the section on sources in the end of the article, with the archival records arranged in an alphabetical order. E.g.:

**TNA-HS 4** – The National Archives, London-Kew (TNA), fond Special Operations Executive, series Eastern Europe (HS 4).

10. If referring to **newspaper sources** in the text, you should cite the name of the newspaper, date of publication and page:

(The New York Times, 16. 5. 2009, 3)

If the title of the article is also known, the whole reference should be stated *in the footnote*:

The New York Times, 16. 5. 2009: Two Studies tie Disaster Risk to Urban Growth, 3. In the list of sources and bibliography the name of the newspaper. Place, publisher, years of publication.

**The New York Times.** New York, H.J. Raymond & Co., 1857–.

**11.** The list of **sources and bibliography** is a mandatory part of the article. Bibliographical data should be cited as follows:

- Description of a non-serial publication – a book:

Author (year of publication): Title. Place, Publisher. E.g.:

**Barth, F., Gingrich, A., Parkins, R. & S. Silverman (2005):** One Discipline, Four Ways. Chicago, University of Chicago Press.

If there are *more than two authors*, you can also use et al.:

(Barth et al., 2005).

If citing an excerpt from a non-serial publication, you should also add the number of page from which the citation is taken after the year.

- Description of an article published in a **non-serial publication** – e.g. an article from a collection of papers:

Author (year of publication): Title of article. In: Author of publication: Title of publication. Place, Publisher, pages from-to. E.g.:

**Rocke, M. (1998):** Gender and Sexual Culture in Renaissance Italy. In: Brown, I. C., Davis, R. C. (eds.): Gender and Society in Renaissance Italy. New York, Longman, 150–170.

- Description of an article from a **serial publication**:

Author (year of publication): Title of article. Title of serial publication, yearbook, number, pages from-to. E.g.:

**Faroghi, S. (1986):** The Venetian Presence in the Ottoman Empire (1600–1630). The Journal of European Economic History, 15, 2, 345–384.

- Description of an oral source:

Informant (year of transmission): Name and surname of informant, year of birth, role, function or position. Manner of transmission. Form and place of data storage. E.g.:

**Baf, A. (1998):** Alojzij Baf, born 1930, priest in Vižinada. Oral testimony. Audio recording held by the author.

- Description of an internet source:

If possible, the internet source should be cited in the same manner as an article. What you should add is the website address and date of last access (with the latter placed within the parenthesis):

**Young, M. A. (2008):** The victims movement: a confluence of forces. In: NOVA (National Organization for Victim Assistance). [Http://www.trynova.org/victiminfo/readings/VictimsMovement.pdf](http://www.trynova.org/victiminfo/readings/VictimsMovement.pdf) (15. 9. 2008).

If the author is unknown, you should cite the organization that set up the website, year of publication, title and subtitle of text, website address and date of last access (with the latter placed within the parenthesis).

If there are more citations by the same author(s), you should list them in the alphabetical order of the authors' surnames and year of publication.

**12.** The **abbreviations** should *be explained* when they first appear in the *text*. You can also add a list of their explanations at the end of the article.

13. The title of a **review article** should contain the following data: author of the publication reviewed, title of publication, address, place, publisher, year of publication and number of pages (or the appropriate description given in Item 10).
14. The authors are sent the **first page proofs**. They should be returned to the editorial board within a week. It is not allowed to lengthen the text during proof-reading. Second proof-reading is done by the editorial board.
15. For additional information regarding article publication contact the editorial board.

EDITORIAL BOARD

